



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.18.2017

Warszawa, 22 września 2017 r.

**Pan
Andrzej Jung
Starosta Powiatu Kozienickiego

Starostwo Powiatowe Kozienice
ul. Kochanowskiego 28
26-900 Kozienice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 258 § 1 pkt 5 kpa² kontrolerzy Jolanta Chojnacka – starszy inspektor wojewódzki oraz Anna Doroszevska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły w dniach od 16 marca do 5 kwietnia 2017 r. kontrolę w Starostwie Powiatowym Kozienice, z siedzibą w Kozienicach przy ul. Kochanowskiego 28.

Zakres kontroli obejmował:

- udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, odmowę ich udzielania, zmiany, cofanie, stwierdzanie wygaśnięcia oraz przenoszenie koncesji na rzecz innego podmiotu – w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 2 marca 2017 r.,
- prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców – w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 2 marca 2017 r.,
- przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków przez starostę – w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 2 marca 2017 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 9 sierpnia 2017 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.). Od 27 czerwca 2017 r. obowiązuje tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

I. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, odmowa ich udzielania, zmiany, cofanie, stwierdzanie wygaśnięcia oraz przenoszenie koncesji na rzecz innego podmiotu

W okresie objętym kontrolą Starosta Kozienicki wydał dwie koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż oraz dwie decyzje przenoszące koncesje na rzecz innego podmiotu. Ponadto wydano dwie decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji oraz jedną decyzję zmieniającą koncesję na wydobywanie kopalin³. Badaniu poddano wszystkie decyzje o udzieleniu⁴ oraz wygaśnięciu⁵ koncesji, a także jedną decyzję dotyczącą przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu⁶.

Poddane badaniu decyzje wydane zostały zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową, z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Wnioski przedsiębiorców o udzielenie koncesji zawierały dane określone w art. 49 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷.

Udzielenie koncesji, jak również wydanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji poprzedzone zostało wystąpieniem o uzyskanie wymaganego prawem uzgodnienia z właściwym wójtem zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 oraz art. 39 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁸. Starosta Kozienicki wystąpił również o stosowne opinie do Marszałka Województwa Mazowieckiego, na podstawie art. 23 ust. 3 powyższej ustawy. Ww. decyzje wydano po uzyskaniu ww. uzgodnień⁹, a w przypadku ich braku uznano, że przedłożony projekt rozstrzygnięcia¹⁰ został zaaprobowany przez wójta lub marszałka, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 9 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Poddane badaniu koncesje zawierały wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1, 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Koncesje udzielono na czas oznaczony, zgodnie z art. 21 ust. 4 powyższej ustawy. Przedsiębiorcy potwierdzili odbiór wszystkich podanych badaniu decyzji poprzez złożenie podpisu ze wskazaniem daty, zgodnie z art. 39 oraz art. 46 § 1 kpa.

³ Dotyczy decyzji zmieniającej koncesję oznaczonej RLŚ.6522.4.2015 z 21 grudnia 2016 r. W sprawie toczy się postępowanie wszczęte z urzędu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu o stwierdzenie nieważności ww. decyzji. Decyzja nie została objęta kontrolą, ponieważ akta sprawy nie zostały zwrócone do Starosty do 5 kwietnia 2017 r., tj. terminu zakończenia czynności kontrolnych.

⁴ Dotyczy decyzji oznaczonych: RLŚ.6522.3.2016 oraz RLŚ.6522.4.2016.

⁵ Dotyczy decyzji oznaczonych: RLŚ.6522.2.2016 oraz RLŚ.6522.6.2016.

⁶ Dotyczy decyzji oznaczonej: RLŚ.6522.5.2016.

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, z późn. zm.)

⁹ Dotyczy postanowień Wójta Gminy Garbatka-Letnisko, oznaczonych:

– RGK.O.Ś.6523.3.2016 – w zakresie uzgodnienia koncesji RLŚ.6522.3.2016

– RGK.O.Ś.6523.4.2016 – w zakresie uzgodnienia decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji RLŚ.6522.2.2016.

¹⁰ Dotyczy braku:

a) uzgodnień z wójtem, w zakresie:

– koncesji oznaczonej RLŚ.6522.4.2016,

– decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji RLŚ.6522.6.2016

b) opinii Marszałka Województwa Mazowieckiego w zakresie 2 koncesji oznaczonych RLŚ.6522.3.2016 i RLŚ.6522.4.2016.

Decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji wydane zostały po zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich wygaszenie, tj. w jednym przypadku¹¹ koncesja stała się bezprzedmiotowa, gdyż przedsiębiorca zakończył eksploatację złoża kopaliny, natomiast w drugim przypadku koncesja została wygaszona z urzędu¹², w związku z upływem czasu, na jaki została udzielona.

Decyzja dotycząca przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu¹³ została wydana po spełnieniu przesłanek uzasadniających jej przeniesienie, zgodnie z art. 36 ust. 1-3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Za udzielenie koncesji, wydanie decyzji przenoszącej koncesję na rzecz innego podmiotu oraz stwierdzającej wygaśnięcie koncesji na wniosek przedsiębiorcy pobrano opłaty skarbowe w wysokościach zgodnych z określonymi w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej¹⁴.

Kopie udzielonych koncesji, decyzji o przeniesieniu koncesji oraz decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji przekazano właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego, wójtom, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż pomimo nieokreślenia w przypadku dwóch wniosków¹⁵ wielkości środków, jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności oraz niedołączenia dowodów potwierdzających istnienie powyższych środków¹⁶. Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 24 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którymi powyższe informacje określa się we wniosku, dołączając jednocześnie dowody istnienia określonych w nim okoliczności. Pomimo wystąpienia ww. braków, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który nakłada obowiązek wezwania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

¹¹ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.2.2016.

¹² Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.6.2016.

¹³ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.5.2016.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1827 z późn. zm.).

¹⁵ Dotyczy decyzji oznaczonych: RLŚ.6522.3.2016 i RLŚ.6522.4.2016.

¹⁶ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska „Wnioskodawcy we wnioskach określili że prowadzona przez nich działalność będzie prowadzona z własnych środków finansowych oraz, że posiadają stosowne doświadczenie i posiadają odpowiednie zaplecze techniczne. W związku z powyższym nie żądano dodatkowych dokumentów w zakresie wiarygodności ekonomicznej.”

2. Niepoinformowanie stron o wszczęciu postępowania z urzędu oraz możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie przed wydaniem decyzji w przedmiocie wygaszenia koncesji¹⁷. Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 61 § 4 kpa, zgodnie z którym *„O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”*. Powyższe działanie stoi również w sprzeczności z wyrażoną w art. 10 § 1 kpa zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu.
3. Wskazanie niepełnego uzasadnienia faktycznego w przypadku decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji¹⁸ oraz przeniesienie koncesji¹⁹, niewyczerpującego uzasadnienia prawnego w przypadku decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji²⁰, a także niewskazanie uzasadnienia prawnego w przypadku decyzji dotyczącej przeniesienia koncesji²¹. Zaniechaniem powyższym naruszono wymogi określone w art. 107 § 1 i § 3 kpa, którego treść stanowi, że *„(...) Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł (...), zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy (...)”*.
4. Nieprzekazanie kopii udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż – Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego. Powyższym naruszono art. 40 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym kopie decyzji przesyła się również Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego.
5. Nieprzekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) danych o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji. Tym samym organ nie realizował obowiązku wskazanego w art. 37 ust. 5 w związku z ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którymi informacje o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji, organ koncesyjny przekazuje do CEIDG niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, wraz z podaniem daty uprawnomocnienia i znaku sprawy.

¹⁷ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.6.2016.

¹⁸ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.6.2016.

¹⁹ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.5.2016.

²⁰ Dotyczy decyzji oznaczonych: RLŚ.6522.6.2016, RLŚ.6522.2.2016.

²¹ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.5.2016.

Ponadto stwierdzono, że:

- w podstawie prawnej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji²² niewłaściwie przytoczono przepis art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, wskazujący na bezprzedmiotowość koncesji, podczas gdy koncesja wygasła w związku z upływem czasu, na jaki została udzielona, w myśl art. 38 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy;
- decyzje o udzieleniu koncesji²³ zostały przekazane Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu z uchybieniem terminu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestrów obszarów górniczych²⁴. Zgodnie z ww. regulacją kopię koncesji przekazuje się państwowej służbie geologicznej niezwłocznie nie później niż w terminie 14 dni, od dnia w którym decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna;
- wezwano wnioskodawcę do wniesienia opłaty skarbowej w trybie art. 64 § 2 kpa²⁵, zamiast na podstawie art. 261 § 1 i 2 kpa;
- w przypadku decyzji o przeniesieniu koncesji na wydobywanie kopalin²⁶, organ wskazał nieprawidłowy NIP koncesjonariusza.

Jednocześnie w wyniku kontroli stwierdzono, że organ wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji²⁷, po upływie 8 lat, licząc od dnia upływu terminu ważności koncesji, tj. decyzję wygaszającą wydano 14 listopada 2016 r., a termin ważności koncesji upłynął 31 grudnia 2007 r. Działanie takie stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 12 kpa zasadą szybkości działania organów administracji publicznej.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania w przedmiocie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, stwierdzania wygaśnięcia oraz przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu, ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce prawidłowo realizowano zadania w zakresie przestrzegania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, zasięgnięcia stanowiska innego organu przed wydaniem koncesji oraz decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, wydania decyzji

²² Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.6.2016.

²³ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.3.2016, która stała się ostateczna 5 września 2016 r. – doręczenie nastąpiło 17 października 2016 r. oraz decyzji RLŚ.6522.4.2016 – ostateczna 2 listopada 2017 r., doręczona 17 stycznia 2017 r.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. z 2014 r. poz. 1469).

²⁵ Dotyczy decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji oznaczonej RLŚ.6522.2.2016.

²⁶ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.5.2016.

²⁷ Dotyczy decyzji oznaczonej RLŚ.6522.6.2016.

stwierdzających wygaśnięcie koncesji oraz przenoszącej koncesję na rzecz innego podmiotu, po zaistnieniu ustawowych przesłanek, obowiązku pobrania opłaty skarbowej za wydanie ww. decyzji oraz terminowego ich wydania. Organ przesłał również kopie wydanych decyzji właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego, wójtom, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej. Mając natomiast na uwadze, że ustalenia kontroli wskazały niedostateczną weryfikację kompletności wniosków i wymaganych załączników, niepoinformowanie stron o wszczęciu postępowania z urzędu oraz możliwości zapoznania się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie, wydanie decyzji niezawierających pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, nieprzekazanie kopii udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, nieprzekazanie do CEIDG wymaganych danych o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji, jak również inne opisane wyżej uchybienia, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

II. Prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców

W okresie objętym kontrolą Starosta Kozienicki na podstawie złożonych wniosków dokonał w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców trzech wpisów oraz sześciu zmian danych objętych wpisem. Ponadto wykreślił trzy wpisy, przy czym dwa wpisy zostały wykreślone na wniosek przedsiębiorcy, zaś jeden wpis – z urzędu, po wydaniu decyzji w sprawie zakazu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem.

W okresie kontrolowanym nie wydano decyzji w sprawie odmowy dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Badaniu poddano wszystkie wpisy²⁸ oraz trzy zmiany²⁹ we wpisach dokonane w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, wszystkie wykreślenia wpisów³⁰ oraz decyzję w sprawie zakazu wykonywania działalności objętej wpisem³¹.

Wnioski, na podstawie których dokonano wpisów do rejestru, zawierały wszystkie wymagane dane, o których mowa w art. 28 ust. 4-6 ustawy o kierujących pojazdami³² oraz zostały złożone

²⁸ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.1.2.2015, KM.III.5440.1.1.2016, KM.III.5440.1.3.2016.

²⁹ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.1.4.2016, KM.III.5440.1.5.2016 (zmiany dotyczyły rozszerzenia zakresu prowadzonego szkolenia) i KM.III.5440.1.3.2015 (zmiana dotyczyła adresu zamieszkania przedsiębiorcy).

³⁰ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.4.8.2016, KM.III.5440.4.31.2016, KM.III.5440.4.2.2015.

³¹ Dotyczy sprawy oznaczonej KM.III.5440.4.2.2015.

³² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978).

na formularzu zgodnym z wzorami określonymi w załącznikach nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców³³.

Wpisy i zmiany danych objętych wpisem zostały dokonane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu rejestrowego, z zachowaniem 7-dniowego terminu, wynikającego z art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zaświadczenia potwierdzające dokonanie wnioskowanych czynności wydawane zostały na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, z zachowaniem 7-dniowego terminu na ich wydanie, określonego w art. 67 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także doręczone wnioskodawcom za potwierdzeniem odbioru.

Dokonując wpisu do rejestru działalności regulowanej organ rejestrowy nadał ośrodkom szkolenia kierowców numery ewidencyjne, zgodnie z wzorem określonym w § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców. W odniesieniu do badanych wpisów, nie zaistniał obowiązek wynikający z art. 28 ust. 10 ustawy o kierujących pojazdami dotyczący poinformowania starosty, na którego obszarze działania znajduje się infrastruktura ośrodka szkolenia kierowców, o fakcie dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru, wraz z przesłaniem informacji na temat tej infrastruktury i jej lokalizacji.

Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców prowadzony był w systemie elektronicznym „Portal Starosty” oraz w programie MS Word i zawierał zakres danych określony w art. 28 ust. 7 ustawy o kierujących pojazdami. Dla przedsiębiorców wpisanych do rejestru oraz wykreślonych z tego rejestru prowadzono akta rejestrowe, zgodnie z wymogiem art. 66 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Za dokonanie trzech wpisów³⁴ oraz dwóch zmian³⁵ we wpisach dotyczących rozszerzenia zakresu szkolenia prowadzonego przez ośrodek szkolenia kierowców pobrana została opłata w wysokości określonej w § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka

³³ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu tworzenia i nadawania numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz. U. z 2013 r. poz. 31) obowiązujące do dnia 25 lutego 2016 r. oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów i pieczęci związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz. U. z 2016 r. poz. 327) obowiązujące od 12 marca 2016 r.

³⁴ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.1.2.2015, KM.III.5440.1.1.2016, KM.III.5440.1.3.2016.

³⁵ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.1.4.2016, KM.III.5440.1.5.2016.

szkolenia kierowców. Wykreśleń dwóch wpisów z rejestru³⁶ dokonano po zaistnieniu przesłanki wskazanej w art. 73 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. na wniosek przedsiębiorcy.

Decyzja w sprawie zakazu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem³⁷ zawierała wszystkie elementy wynikające z art. 107 § 1 kpa oraz została wydana z zachowaniem terminu określonego w art. 35 § 3 kpa³⁸. Przesłanką uzasadniającą wydanie decyzji było nieusunięcie naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców.

W wyniku kontroli stwierdzono nieterminowe przekazanie do CEIDG informacji o wpisach³⁹, wykreśleniu⁴⁰ wpisów z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców oraz wydaniu decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem⁴¹. Działaniem takim naruszono art. 37 ust. 5 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Ponadto stwierdzono, że:

- wykreślono dwa wpisy z rejestru⁴² niezgodnie z wnioskami przedsiębiorców, tj.: odpowiednio z dniem 2 marca i 2 grudnia 2016 r., podczas gdy przedsiębiorcy wnioskowali o wykreślenie z dniem 1 marca i 30 listopada 2016 r.⁴³;
- w przypadku wniosku⁴⁴ o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, organ wezwał wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 kpa, m.in. o przedłożenie *oświadczenia z Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami*, w konsekwencji czego wnioskodawca dołączył

³⁶ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.4.8.2016, KM.III.5440.4.31.2016.

³⁷ Dotyczy sprawy oznaczonej KM.III.5440.4.2.2015.

³⁸ Z czasu trwania postępowania wyłączono 7 dniowy okres oczekiwania na uzupełnienie podpisu przedsiębiorcy pod złożonym wyjaśnieniem.

³⁹ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.1.2.2015, KM.III.5440.1.1.2016, KM.III.5440.1.3.2016. Informacje o wpisach wprowadzono do CEIDG w trakcie czynności kontrolnych – 3 kwietnia 2017 r., tj. po upływie od 8 do 25 miesięcy od daty wpisu do rejestru.

⁴⁰ Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.4.8.2016, KM.III.5440.4.31.2016, KM.III.5440.4.2.2015. Informacje o wykreślonych wpisach wprowadzono do CEIDG w trakcie czynności kontrolnych odpowiednio: 4 i 5 kwietnia 2017, tj. od 4 do 13 miesięcy po dokonaniu wykreślenia wpisu z rejestru.

⁴¹ Dotyczy sprawy oznaczonej KM.III.5440.4.2.2015. Informacja dotycząca decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem została wprowadzona do CEIDG w trakcie trwania czynności kontrolnych – 4 kwietnia 2017 r., tj. 22 miesiące od daty prawomocnego rozstrzygnięcia.

⁴² Dotyczy spraw oznaczonych: KM.III.5440.4.8.2016, KM.III.5440.4.31.2016.

⁴³ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami inspektora Wydziału Komunikacji i Transportu „Wpis ośrodka szkolenia kierowców (...) został wykreślony dnia 02.03.2016 r. z powodu wykonywania przez pracownika zajmującego się ośrodkami szkolenia kierowców obowiązków związanych z rejestracją pojazdów (...) wpis (...) został wykreślony dnia 02.12.2016 r. z powodu wykonywania przez pracownika zajmującego się ośrodkami szkolenia kierowców obowiązków związanych z kontrolą (...) w dniach od 29.11.2016 r. do dnia 01.12.2016 R.”

⁴⁴ Dotyczy sprawy oznaczonej KM.III.5440.1.2.2015.

zapytanie o udzieleniu informacji o osobie z Ministerstwa Sprawiedliwości Biura Informacyjnego z Krajowego Rejestru Karnego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej „*Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa*”. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że ww. dokument, w świetle przepisów art. 28 ust. 4-6 ustawy o kierujących pojazdami, nie stanowił braku formalnego wniosku. Przedsiębiorca zobowiązany był jedynie do złożenia oświadczenia, że *znane mu są i spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*, tym samym organ nie mógł uzależniać dokonania wpisu do rejestru od przedłożenia ww. oświadczenia.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na prowadzeniu rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców ocenia się **pozytywnie pomimo uchybień**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce prawidłowo realizowano zadania w zakresie kompletności danych w rejestrze oraz kompletności wniosków o wpis oraz zmianę wpisu, przestrzegania właściwości miejscowej i rzeczowej organu ewidencyjnego, pobrania opłaty we właściwej wysokości za dokonanie wpisu lub rozszerzenie zakresu działalności, dokonywania na wniosek lub z urzędu wykreśleń wpisów z rejestru po zaistnieniu przesłanek uzasadniających ww. czynności, terminowości dokonywania wpisów oraz zmian danych objętych wpisami, terminowości wydawania zaświadczeń potwierdzających wpis/zmianę danych we wpisie i decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem. Ww. decyzja została wydana, po spełnieniu ustawowych przesłanek i zawierała wymagane elementy kpa.

Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieterminowego przekazania do CEIDG informacji o wpisie, wykreśleniu wpisów z rejestru oraz wydaniu decyzji o zakazie prowadzenia działalności objętej wpisem, wykreślenia wpisów z błędną datą oraz wezwania przedsiębiorcy do przedłożenia dokumentu niestanowiącego braku formalnego wniosku – uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo uchybień.

III. Przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków przez starostę

W kontrolowanej jednostce prowadzono rejestr skarg i wniosków kierowanych do starosty, który zawierał dane umożliwiające określenie daty wpływu skargi lub wniosku, a także sposobu i terminów ich załatwienia, zgodnie z art. 254 kpa. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano 8 skarg, nie odnotowano wpływu wniosków, jak również nie wystąpiły przypadki indywidualnych przyjęć obywateli w sprawach skarg lub wniosków. Badaniu poddano 6 spraw zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków, stwierdzając, że trzy skargi⁴⁵ starosta rozpatrzył we własnym zakresie, jedną skargę⁴⁶ przekazał do załatwienia zgodnie z właściwością innemu organowi, w jednej sprawie⁴⁷ wyjaśnień udzielił kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, natomiast w jednej sprawie starosta udzielił wyjaśnień do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Stosownie do wymogu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁸ w kontrolowanej jednostce zadanie przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu i Kadr, pod nadzorem starosty⁴⁹.

Stosownie do art. 253 § 4 kpa oraz § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia w widocznym miejscu w budynku urzędu znajdowała się informacja wizualna dotycząca przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez starostę, z której wynikało, że przyjęcia obywateli odbywają się przynajmniej raz w tygodniu zgodnie z art. 253 § 2 i 4 kpa.

W celu zbadania prawidłowości kwalifikacji pism wpływających do starostwa kontrolą objęto 842 spośród 14 767 wpisów odnotowanych w dzienniku korespondencji ustalając, że żaden z przeanalizowanych wpisów nie określał przedmiotu pisma, jako sprawy z zakresu skarg i wniosków.

Starosta rozpatrzył trzy skargi⁵⁰ w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa oraz poinformował skarżących o sposobie ich załatwienia stosownie do art. 237 § 3 kpa.

⁴⁵ Dotyczy skarg oznaczonych: OiN.151.2.2015, OiN.151.4.2016, GKN. 6620.W.2016 r.

⁴⁶ Dotyczy skargi oznaczonej OiN.033.40.2016.

⁴⁷ Dotyczy skargi oznaczonej OiN.151.2.2016.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

⁴⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami starosty „(...) *Za przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków odpowiedzialny jest Starosta Powiatu, który koordynuje za pośrednictwem Wydziału Organizacyjnego i Kadr w tym imiennie do tego celu wyznaczonych osób (...)*”.

⁵⁰ Dotyczy skarg oznaczonych: OiN.151.2.2015, OiN.151.4.2016 oraz GKN.6620.W.2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekazanie skargi oznaczonej OiN.033.40.2016, która wpłynęła do starostwa 9 maja 2016 r., właściwemu organowi 19 maja 2016 r., tj. z przekroczeniem 7-dniowego terminu. Zaniechaniem takim naruszono art. 231 kpa, zgodnie z którym *„Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie nie później niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi (...)”*.
2. Niewskazanie w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skarg⁵¹ pouczenia o treści art. 239 kpa. Zaniechaniem takim naruszono wymóg art. 238 § 1 kpa, zgodnie z którym *„(...) Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239 kpa”*.
3. Niedostosowanie godzin przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków do wymogów art. 253 § 3 kpa. Zgodnie ze znajdującą się w siedzibie urzędu informacją wizualną starosta przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek i piątek w godzinach od 10⁰⁰ do 12⁰⁰, natomiast ww. przepis stanowi, że *„Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy”*. Z uwagi na fakt, że znaczna część społeczeństwa pracuje od godziny 8⁰⁰ do 16⁰⁰ przyjęcia interesantów powinny odbywać się po godzinie 16 – tak, by faktycznie umożliwić mieszkańcom spotkanie z przedstawicielem organu po godzinach ich pracy.
4. Brak w aktach dwóch skarg⁵² potwierdzenia doręczenia zawiadomień o sposobie załatwienia skarg⁵³. Zaniechaniem takim naruszono wymogi określone w art. 39 kpa, który stanowi, że *„Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (...)”*, przy czym zgodnie z art. 46 § 1 kpa *„Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia”*.

Ponadto ustalono, że:

- w piśmie przekazującym skargę⁵⁴ zaewidencjonowaną w rejestrze pod numerem 3 w 2016 r. do organu właściwego do jego rozpatrzenia – wskazano niewłaściwą podstawę prawną dla tego rodzaju działania. W podstawie prawnej organ wskazał art. 65 § 1 kpa, zamiast

⁵¹ Dotyczy skarg oznaczonych: OiN.151.2.2015, OiN.151.4.2016, GKN.6620.W.2016 r.

⁵² Dotyczy skarg oznaczonych: OiN.151.4.2016, GKN.6620.W.2016 r.

⁵³ W przypadku skargi oznaczonej OiN.151.4.2016 na odpowiedzi na skargę widnieje pieczęta informująca że pismo zostało wysłane listem poleconym, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, natomiast w przypadku skargi oznaczonej OiN.033.34.2015 w pisemnych wyjaśnieniach p.o. Naczelnika Wydziału Organizacyjnego i Kadr wskazano, że skarga została bezpośrednio dostarczona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

⁵⁴ Dotyczy skargi oznaczonej OiN.033.40.2016.

art. 231 kpa. Należy zwrócić uwagę, że art. 65 § 1 kpa stanowi podstawę przekazania według właściwości spraw indywidualnych załatwianych przez organy administracji w drodze decyzji administracyjnej, a nie skarg określonych w Dziale VIII kpa. Takie przekazanie może wprowadzić w błąd organ, któremu przekazano skargę, co do charakteru prowadzonego postępowania;

- zaewidencjonowano w rejestrze pod nr 1 w 2015 r. pismo nieposiadające cech skargi w rozumieniu art. 227 kpa. Powyższym naruszono art. 222 kpa, który stanowi, że *„O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”*. Wskazać należy, że skarga w rozumieniu art. 227 kpa nie może wykazywać cech innego środka prawnego uregulowanego przepisami prawa⁵⁵, a w niniejszej sprawie z pisma Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵⁶ wynika, że skarga została wniesiona na podstawie art. 54 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁷;
- skarga zaewidencjonowana w rejestrze pod nr 6 w 2016 r. rozpatrzona we własnym zakresie została oznaczona symbolem klasyfikacyjnym 6620, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁵⁸ skargi załatwione we własnym zakresie winny być opatrzone symbolem klasyfikacyjnym – 1510.

Ponadto stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi przedstawionymi w złożonym Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdaniu dotyczącym przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków w roku 2015 i 2016 oraz wynikającymi z ustaleń kontroli. Dane dotyczące liczby skarg i wniosków, które wpłynęły do Starosty Kozienickiego w roku 2015 i 2016 były niezgodne z liczbą skarg i wniosków zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków⁵⁹.

⁵⁵ Małgorzata Jaśkowska – Komentarz aktualizowany do art.227 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁵⁶ Pismo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 23 lipca 2015 r., sygn. akt VIII KO/Wa 22/15.

⁵⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.).

⁵⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67).

⁵⁹ Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem p.o. Naczelnika Wydziału Organizacyjnego i Kadr *„(...) W 2015 r. w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano 2 skargi oraz brak było wniosków zarejestrowanych wniosków, które wpłynęły do Wydz. Organizacyjnego i Kadr, natomiast w zestawieniu wykazano 5 skarg i 36 wniosków. Niezgodność wynika z faktu, iż 3 skargi niewykazane w rejestrze zostały przekazane bezpośrednio do Wydziału Zdrowia, Edukacji i Sportu z pominięciem Wydziału Organizacyjnego i Kadr. Wnioski, które wykazano w zestawieniu za 2015 r. po konsultacji z radcą prawnym nie zostały uznane za wnioski w trybie art. 241 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (...) W 2016r. w rejestrze skarg i wniosków, znajdującym się w Wydziale Organizacyjnym i Kadr zarejestrowano 6 skarg, natomiast w zestawieniu wykazano 7 skarg. Niezgodność wynika z faktu, iż 1 skarga została przekazana bezpośrednio do Wydziału Zdrowia, Edukacji i Sportu z pominięciem Wydziału Organizacyjnego i Kadr.”*

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na przyjmowaniu oraz załatwianiu skarg i wniosków przez starostę ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że spełniony został obowiązek powierzenia zadania przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej, wywieszenia w siedzibie organu informacji wizualnej dotyczącej przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków, które odbywały się przynajmniej raz w tygodniu, przestrzegania właściwości organu przy załatwianiu skarg i wniosków, rejestrowania skarg i wniosków w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania, prawidłowej kwalifikacji treści pism zaewidencjonowanych, jako skargi, zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, a także terminowości rozpatrzenia skarg. Mając natomiast na uwadze przypadek nieterminowego przekazania skargi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością, niekompletność zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, a także niedostosowanie godziny przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków do wymogów art. 253 § 3 kpa, brak potwierdzenia doręczenia zawiadomień o sposobie załatwienia skarg, jak również inne opisane wyżej uchybienia – uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuje Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania ustalonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż po weryfikacji kompletności wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – wzywania do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania z urzędu oraz możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie przed wydaniem decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 61 § 4 oraz 10 kpa.
3. Wskazywania w decyzjach stwierdzających wygaśnięcie oraz przeniesienie koncesji pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, spełniającego wymogi określone w art. 107 § 1 i 3 kpa.
4. Przekazywania Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego kopii udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, zgodnie z wymogiem określonym w art. 40 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
5. Terminowego przekazywania do CEIDG informacji o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji, wpisie do rejestru działalności regulowanej, zakazie wykonywania

działalności określonej we wpisie oraz o wykreśleniu z ww. rejestru, zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 5 w związku z ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

6. Przekazywania skarg do organu właściwego do ich rozpatrzenia z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 231 kpa.
7. Wskazywania w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skarg pouczenia o treści art. 239 kpa, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 238 § 1 kpa.
8. Dostosowania godzin przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków do wymogów określonych w art. 253 § 3 kpa.
9. Doręczania zawiadomień o sposobie załatwienia skarg za pokwitowaniem, zgodnie z wymogami określonymi w art. 39 i art. 46 § 1 kpa.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- przywoływania w podstawach prawnych decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji właściwych przepisów prawa stanowiących podstawę wydania decyzji;
- terminowego przekazywania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu kopii decyzji o udzieleniu koncesji, zgodnie z wymogiem § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestrów obszarów górniczych;
- wzywania wnioskodawców do wniesienia opłaty skarbowej, z zachowaniem trybu określonego w art. 261 § 1 i 2 kpa;
- wskazywania w decyzjach o przeniesieniu koncesji na wydobywanie kopalin właściwego numeru NIP koncesjonariusza;
- niezwłocznego wydawania decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, w przypadku upływu terminu ważności koncesji, zgodnie z zasadą szybkości działania organów określoną w art. 12 kpa;
- wykreślenia wpisów z rejestru działalności regulowanej z datą zaprzestania wykonywania działalności przez przedsiębiorcę;
- wzywania przedsiębiorców do uzupełnienia wniosków w trybie art. 64 § 2 kpa, wyłącznie w zakresie przedłożenia dokumentów stanowiących braki formalne wniosku, w świetle przepisów art. 28 ust. 4-6 ustawy o kierujących pojazdami;
- przywoływania w piśmie przekazującym skargę do załatwienia według właściwości art. 231 kpa, stanowiącego podstawę prawną jej przekazania;
- ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków pism posiadających cechy skargi w rozumieniu art. 227 kpa, zgodnie z wymogiem art. 222 kpa;

- oznaczania skarg załatwionych we własnym zakresie symbolem klasyfikacyjnym – 1510, zgodnie z wymogami załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej;
- weryfikacji poprawności danych ujmowanych w sprawozdaniach dotyczących przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przed ich przekazaniem Wojewodzie Mazowieckiemu, by uniknąć przypadków, gdy informacje wykazane w sprawozdaniach nie odpowiadają stanowi faktycznemu.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej⁶⁰ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Starostę do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzala
Dyrektor
Wydziału Kontroli

⁶⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).