



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.01.2018
P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/072 - Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Dariusz Krawczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/71/2018 z dnia 18 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łasku, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Gabriel Szkudlarek – Burmistrz Łasku. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

W latach 2015-2018 Urząd nie zidentyfikował barier prawnych dotyczących działalności firm rodzinnych i w konsekwencji nie sygnalizował takich zjawisk odpowiednim organom. Sprawy tych podmiotów załatwiane były przez Urząd na ogół zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Postępowania prowadzone były w sposób jednolity, a wydawane decyzje spełniały wymogi przewidziane w przepisach prawa. W niewielkim zakresie stosowano ułatwienia dla przedsiębiorców wynikające z Pakietu 100 zmian dla firm. Podejmowane były działania na rzecz udostępniania przedsiębiorcom istotnych informacji dotyczących zakładania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również bieżących informacji o ułatwieniach wynikających z Pakietu 100 zmian dla firm.

Terminowo realizowano czynności związane z przekazywaniem do CEIDG² wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Informacje dotyczące uzyskania i wygaśnięcia uprawnień wynikających z udzielonych zezwoleń były natomiast przekazywane do CEIDG z przekroczeniem terminu na dokonanie ww. czynności określonego w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³. W jednym przypadku organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, który nie spełniał wymogów przewidzianych w przepisach prawa i następnie, w oparciu o ww. wniosek rozpoznał merytorycznie sprawę i udzielił zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Z opóźnieniem – dopiero w trakcie kontroli NIK – zrealizowano obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu – w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) ogólnego schematu procedur kontroli.

Pracownicy Urzędu nie kontrolowali przedsiębiorców. Prowadzone analizy dokumentów, współudział w akcjach profilaktyczno – edukacyjnych dotyczących działalności regulowanej oraz działalności prowadzonej na podstawie udzielonych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

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

zezwoleń, nie wskazywały nieprawidłowości wymagających wszczęcia kontroli u przedsiębiorców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. *Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych.*

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie nie były identyfikowane w Urzędzie – zarówno w wyniku działań własnych, jak i sygnałów ze strony przedsiębiorców – trudności w działalności przedsiębiorców, w tym firm rodzinnych.

Obsługa przedsiębiorców w zakresie spraw załatwianych w Urzędzie była zadaniem Biura Obsługi Interesanta. W katalogu zadań tej komórki nie wydzielono zadań dedykowanych do przedsiębiorców z sektora MŚP. W trakcie realizacji bieżących zadań w kontrolowanym okresie nie były identyfikowane bariery prawne lub inne trudności związane z działalnością przedsiębiorców, w szczególności w obszarze posługiwania się firmą, numerami NIP, REGON, wpisami do CEIDG, rejestrami działalności regulowanej oraz odnotowywania wygaśnięcia licencji lub zezwolenia.

W latach 2015-2018 (do czasu zakończenia kontroli) nie były również zgłaszane do Urzędu skargi i wnioski dotyczące utrudnień w realizacji spraw związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorców sektora MŚP, w tym firm rodzinnych.

(Dowód: akta kontroli str. 39-41)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W toku bieżącej pracy Urząd nie zidentyfikował barier prawnych dotyczących działalności firm rodzinnych i w konsekwencji nie sygnalizował takich zjawisk odpowiednim organom.

2. *Wdrożenie rozwiązań prawnych mających na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP*

Opis stanu faktycznego

2.1. **Wpływ uchwalonych zmian mających na celu likwidację barier prawnych w działalności przedsiębiorstw na sytuację firm sektora MŚP, w tym rodzinnych**

2.1.1. Spośród rozwiązań zaprojektowanych w Pakiecie 100 zmian, mających na celu ułatwienia prowadzenia działalności, w Urzędzie korzystano z rozwiązania przewidzianego w art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, tj. wezwania strony do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni (11 przypadków, w tym 1 dotyczący firmy rodzinnej). Zastosowanie miał również art. 127a k.p.a., w którym przewidziano możliwość zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania (1 przypadek).

(Dowód: akta kontroli str. 42)

W wyjaśnieniu przyczyn niestosowania w pełnym zakresie rozwiązań zaproponowanych w Pakiecie 100 zmian, Burmistrz Łasku wskazał m.in. na:

- brak w przepisach szczególnych, obowiązujących m.in. w obszarze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, upoważniających organ do stosowania w zakresie wniosków przedsiębiorców trybu określonego w art. 122a lub art. 163b k.p.a.,
- brak potrzeby stosowania rozwiązań wynikających z art. 7a, 81a §1, 96a, 106a k.p.a.

(Dowód: akta kontroli str. 241-246)

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., zwana dalej: „k.p.a.”;

Urząd podejmował działania na rzecz udostępniania przedsiębiorcom istotnych informacji dotyczących zakładania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również bieżących informacji o ułatwieniach wynikających z Pakietu 100 zmian dla firm.

Na stronie internetowej udostępniane były informacje dotyczące założenia oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy posiadali dostęp do strony CEIDG, na której publikowane są bieżące informacje o ułatwieniach dla firm, w tym wynikających z Pakietu 100 zmian dla firm.

Informacje o udogodnieniach dla firm przekazywane były przedsiębiorcom podczas kontaktów z pracownikami Biura Obsługi Interesanta

(Dowód: akta kontroli str. 241-246)

2.1.2. Stosowane przez Urząd od dnia 1 czerwca 2017 r. zasady liczenia terminów, których koniec przypadał na dzień ustawowo wolny od pracy lub na sobotę były zgodne z regulacją przewidzianą w art. 57 § 4 k.p.a.

(Dowód: akta kontroli str. 44)

2.2. Realizacja zadań urzędu dotyczących wydawania zezwoleń.

2.2.1. Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W latach 2015-2018 Burmistrz Łasku wydał na podstawie 105 wniosków przedsiębiorców, 262 decyzje w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 30 decyzji dla 5 przedsiębiorców będących firmami rodzinnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 45-56)

Analiza dokumentacji wszystkich spraw dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez podmioty będące firmami rodzinnymi wykazała, że:

- wnioski o wydanie zezwoleń zawierały dane, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵. Do wniosków tych załączono również dokumenty wskazane w art. 18 ust. 6 ww. ustawy. w każdej z badanych spraw, przed wydaniem decyzji, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – na wniosek Urzędu – wydała w formie postanowienia opinię o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej w Łasku⁶;
- decyzje – poza trzema przypadkami z 2015 r.⁷ – były wydawane bez zbędnej zwłoki, przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Przekroczenie miesięcznego terminu rozpatrzenia trzech spraw z 2015 r., spowodowane było koniecznością uzupełnienia przez wnioskodawców dokumentów wymaganych do wydania rozstrzygnięcia.

(Dowód: akta kontroli str. 57-88, . 241-246)

2.2.2. Cofanie i wygaszanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W latach 2015-2018 Burmistrz Łasku wydał 25 decyzji stwierdzających wygaśnięcie 60 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 3 decyzje stwierdzające wygaśnięcie 9 zezwoleń dla 3 przedsiębiorców prowadzących firmy rodzinne.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm., zwana dalej: „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”.

⁶ Uchwała Nr IV/31/03 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 11 lutego 2003 r. – zmieniona uchwałą Nr XVI/255/04 z dnia 16 czerwca 2004 r. – w sprawie zasad usytuowania, na terenie Gminy Łask, miejsc sprzedaży i podawania alkoholu.

Uchwała Nr IX/69/07 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, na terenie Gminy Łask

⁷ Decyzje z dnia 30.06.2015 r. wydane na wniosek z dnia 27.05.2015 r., decyzje z dnia 28.08.2015 r. wydane na wniosek z dnia 21.07.2015 r., decyzja z dnia 31.08.2015 r. wydana na wniosek z dnia 8.07.2015 r.

W badanych sprawach dotyczących firm rodzinnych, decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwolenia wydawane były na wniosek przedsiębiorcy, na podstawie art. 18 ust. 12 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z likwidacją punktu sprzedaży (w 1 przypadku związaną z zakończeniem działalności).

Decyzje w tym przedmiocie wydawano w terminie od 1 do 11 od zawiadomienia organu przez przedsiębiorcę o zaprzestaniu prowadzenia działalności polegającej na sprzedaży alkoholu.

Nie wystąpiły przypadki cofnięcia zezwoleń w trybie art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(Dowód: akta kontroli str. 63-64, 86)

2.2.3. Wydawanie zezwoleń firmom rodzinnym na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz wpis do rejestru działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W latach 2015-2018 Burmistrz Łasku wydał 12 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w tym 3 decyzje dla podmiotów będących firmami rodzinnymi.

W omawianym okresie nie były prowadzone żadne sprawy dotyczące działalności obejmującej ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych.

(Dowód: akta kontroli str. 90-92)

2.2.3.1. Zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy Łask.

Analiza postępowań wszczętych na wniosek przedsiębiorców o statusie firm rodzinnych, którzy w latach 2015-2018 ubiegali się w Urzędzie o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w omawianym zakresie, wykazała że:

- przedsiębiorcy do wniosków załączali dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁸,
- do wniosków załączone zostały zaświadczenia lub oświadczenia wnioskodawców o braku zaległości wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Urzędu Skarbowego. W jednym przypadku oświadczenie nie zawierało – klauzuli o której mowa w art. 8 ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ – tj. klauzuli o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.
- do wniosków załączano dowody uiszczenia opłaty skarbowej,
- decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, zostały wydane w terminie nieprzekraczającym miesiąca od daty złożenia wniosku,
- w jednej decyzji brak było – wymaganego art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. – pouczenia w sprawie dopuszczalności oraz trybu wniesienia odwołania, o przysługującym stronie prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o skutkach zrzeczenia się odwołania¹⁰. Powyższe Burmistrz Łasku wyjaśnił przeoczeniem. Wskazał także,

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 299, zwane dalej rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r.

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., zwana dalej: „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

¹⁰ wniosek złożony w dniu 16 lutego 2018 r., decyzja GK.6233.5.2018 z dnia 26 lutego 2018 r.

że decyzja ta była zgodna z żądaniem strony i stosownie do art. 130 § 4 podlegała wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, toteż zrzeczenie się prawa do odwołania nie miałooby w tym przypadku znaczenia dla strony.

(Dowód: akta kontroli str. 93-151)

2.2.3.2. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta i gminy Łask

W latach 2015-2018 dokonano w rejestrze działalności regulowanej prowadzonej przez Burmistrza Łasku 9 zmian wpisów dotyczących działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Żadna ze spraw nie dotyczyła przedsiębiorców o statusie firm rodzinnych.

(Dowód: akta kontroli str. 91)

2.3. Sposób prowadzenia kontroli.

W latach 2015-2018 nie były planowane i nie były prowadzone przez pracowników Urzędu kontrole przedsiębiorców w trybie określonym w uosdg.

Weryfikacja prawidłowości wykonywania działalności, na którą udzielone zostały zezwolenia, dokonywana była przez Urząd poprzez:

- akcje profilaktyczno – edukacyjne skierowane do przedsiębiorców i sprzedawców napojów alkoholowych, prowadzone przez Komendę Powiatową Policji w Łasku z udziałem przedstawicieli Burmistrza Łasku i Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Podczas działań nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie było również skarg mieszkańców, wniosków Komendy Powiatowej Policji w Łasku lub innych instytucji, dotyczących prowadzenia punktów sprzedaży napojów alkoholowych niezgodnie z prawem;
- bieżącą weryfikację składanych sprawozdań oraz danych pozyskanych ze stacji zlewnej przyjmującej ścieki od przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie gminy Łask w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wyniki analiz nie wykazały sytuacji wskazujących na nieprawidłowości w prowadzonej działalności;
- analizę sprawozdań przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych o sposobie zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych. Nie stwierdzono występowania nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str.241-246)

W dniu 14 czerwca 2018 r. Urząd zamieścił w BIP ogólny schemat procedur kontroli¹¹, wymagany art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹².

(Dowód: akta kontroli str. 152-155)

2.4. Realizacja zadania dotyczącego przekazywania danych do CEIDG.

2.4.1. Prowadzenie spraw związanych z rejestrem przedsiębiorców w CEIDG, w tym w szczególności: przyjmowanie, weryfikowanie, wzywanie do skorygowania lub uzupełnienia i przesyłanie wniosków do CEIDG, było zadaniem pracownika Biura Obsługi Interesanta.

(Dowód: akta kontroli str. 156-159)

Stosownie do art. 26 ust. 4a uosdg, Urząd przekazał do CEIDG informacje o pracownikach upoważnionych do przekształcania wniosku na formę dokumentu elektronicznego, podpisywania go w sposób akceptowany przez CEIDG

¹¹ ustalony zarządzeniem nr 128/2018 Burmistrza Łasku z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 646.

i przesyłania do CEIDG. Do dokonywania czynności, o których mowa w art. 26 ust. 4 uosdg, upoważnionych było 5 pracowników Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 160-163)

Analiza losowo wybranej próby 42 wniosków złożonych przez 20 przedsiębiorców prowadzących firmy rodzinne, dotycząca wpisu do CEIDG rozpoczęcia działalności lub dokonania zmian we wpisie, wykazała że wnioski złożone w Urzędzie opracowane zostały na formularzach w obowiązującej wersji, zamieszczonej na stronie internetowej CEIDG.

Upoważniony pracownik potwierdzał za pokwitowaniem – po wcześniejszej weryfikacji tożsamość składającego wniosek – przyjęcie prawidłowego wniosku.

(Dowód: akta kontroli str. 164-168)

2.4.2. Terminowość przekształcenia wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 2 pkt 1 i 2 uosdg, na formę dokumentu elektronicznego oraz przesłania go do CEIDG.

Objęte kontrolą wnioski o wpis do CEIDG, w dniu złożenia były przekształcane przez upoważnionego pracownika Urzędu w formę dokumentu elektronicznego i – przekazywane do CEIDG w terminie określonym w art. 26 ust. 4 uosdg. W analizowanych sprawach, w 3 przypadkach przekazanie nastąpiło w następnym dniu roboczym po otrzymaniu wniosku, a w pozostałych 39 - w dniu otrzymania wniosku.

(Dowód: akta kontroli str. 165-168)

2.4.3. Przekazywanie informacji i danych, o których mowa w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie gospodarczej do CEIDG.

2.4.3.1. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2015-2018 było zadaniem Wydziału Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych Urzędu.

Wykonywanie zadań w tym zakresie od 1 stycznia 2016 roku przypisane zostało 2 pracownikom wydziału. W dniu 21 kwietnia 2016 r. zostali oni upoważnieni do dokonywania czynności, o których mowa w art. 37 ust. 5 uosdg, a następnego dnia zgłoszeni do systemu CEIDG.

(Dowód: akta kontroli str. 17, 169-187)

Analiza prawidłowości przekazywania w kontrolowanym okresie do CEIDG informacji i danych, o których mowa w art. 37 ust. 2 uosdg, a dotyczących przedsiębiorców prowadzących firmy rodzinne¹³ wykazała, że:

- przekazane zostały informacje o wszystkich udzielonych zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych oraz stwierdzeniu wygaśnięcia uprawnień wynikających z zezwoleń,
- nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub utraty uprawnień wynikających z udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- przekazane informacje obejmowały: znak uprawnienia, termin jego obowiązywania, oznaczenie rodzaju zezwolenia, miejsce wykonywania uprawnienia, datę uprawomocnienia decyzji,
- przekazanie przez upoważnionego pracownika Urzędu informacji do CEIDG następowało w terminach:
 - dla 28 decyzji przed datą ich uprawomocnienia,
 - dla 2 decyzji po upływie 79 dni od ich uprawomocnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 57-64)

¹³ 30 decyzji dla 5 przedsiębiorców prowadzących firmy rodzinne.

2.4.3.2. Zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Sprawy związane z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, były zadaniem Wydziału Gospodarki Komunalnej i Zarządu Dróg. Realizacja tych zadań została powierzona jednemu pracownikowi tego wydziału. W zakresie czynności tego pracownika ujęto m.in. prowadzenie spraw związanych z udzielaniem zezwoleń, w tym udostępnianie wniosku o udzielenie zezwolenia, prowadzenie ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń w formie elektronicznej. Pracownik był uprawniony do dokonywania czynności w CEIDG, o których mowa w art. 37 ust. 5 uosdg.

(Dowód: akta kontroli str. 20, 189-190)

Analiza prawidłowości przekazywania w latach 2015-2018 do CEIDG informacji i danych, o których mowa w art. 37 ust. 2 uosdg, a dotyczących wszystkich przedsiębiorców prowadzących firmy rodzinne w zakresie omawianej działalności, wykazała że:

- wpis do CEIDG o zezwoleniu udzielonym przez Burmistrza Łasku decyzją GK.6233.11.2015 z dnia 20 listopada 2015 r. dokonany został w dniu 19 stycznia 2017 r.
- wpis do CEIDG o zezwoleniu udzielonym przez Burmistrza Łasku decyzją GK.6233.13.2016 z dnia 20 września 2016 r. dokonany został w dniu 19 stycznia 2017 r.
- w dniu 19 stycznia 2017 r. dokonano również wpisu do CEIDG o zezwoleniu udzielonym przez Burmistrza Łasku firmie rodzinnej na okres od 6.06.2013 do 31.05.2023.

(Dowód: akta kontroli str. 92, 191-198)

2.4.3.3. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta i gminy Łask

Prowadzenie spraw związanych z rejestracją działalności regulowanej dotyczącej odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości było zadaniem Wydziału Gospodarki Komunalnej i Zarządu Dróg. Realizacja tych zadań została powierzona 1 pracownikowi wydziału. W zakresie obowiązków tego pracownika ujęto zadanie polegające na rejestrowaniu działalności regulowanej dotyczącej odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy, w tym dokonywanie wpisów i wykreśleń z rejestru.

Pracownik był uprawniony do dokonywania czynności w CEIDG, o których mowa w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W prowadzonym rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie występowały firmy rodzinne.

(Dowód: akta kontroli str. 188-190)

2.5. Ulgi podatkowe oraz ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych dla przedsiębiorców.

Rada Gminy nie wprowadziła zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości, innych niż określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych

¹⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 1785 ze zm.

ustaw¹⁵. Nie były również wprowadzane zwolnienia w podatku od środków transportowych.

W latach 2015-2018 (do 31 marca) udzielonych zostało 11 przedsiębiorcom łącznie 19 ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w tym 17 rozstrzygnięć dotyczyło podatku od nieruchomości, 1 podatku leśnego oraz 1 opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Łączna kwota udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w omawianym okresie wyniosła 173.558 zł, z tego:

– podatek od nieruchomości ogółem	-173.194 zł, z tego:
a) umorzenie zaległości na kwotę	- 44.200 zł,
b) odroczenie terminu płatności	- 71.322 zł, z tego:
terminu płatności zobowiązania	- 62.804 zł,
terminu płatności zaległości	- 8.517 zł,
c) rozłożenie zapłaty na raty	- 57.672 zł,
– podatek leśny	3 zł,
– opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	- 361 zł.

W odniesieniu do firm rodzinnych, jednemu przedsiębiorcy udzielone zostały 2 ulgi w spłacie zobowiązań w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 46.722 zł, z tego:

– umorzono ogółem	17.174 zł, z tego:
-zaległość podatkową w kwocie	16.679 zł
-odsetki	495 zł
– rozłożono na raty ogółem	29.548 zł, z tego
zaległość podatkową w kwocie	28.533 zł
odsetki	481 zł
opłatę prolongacyjną	534 zł

(Dowód: akta kontroli str. 199-202)

We wszystkich przypadkach udzielenia ulg w spłacie zobowiązania podatkowego dotrzymano terminu załatwienia sprawy. Organ zawiadamiał podatnika o niezłatwieniu sprawy w terminie, przyczynach niedotrzymania terminu i o nowym terminie załatwienia sprawy.

W każdej sprawie zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy uzasadniający uwzględnienie wniosku. Zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu, udostępniono stronie akta oraz umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Wszystkie wydane decyzje spełniały wymogi art. 210 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹⁶. Organ ustalał i oceniał przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że rozstrzygnięcie dokonane na podstawie zebranego całego materiału dowodowego, uwzględnia sytuację finansowo-ekonomiczną podatnika, a także potrzeby fiskalne budżetu Gminy Łask¹⁷.

W każdym z postępowań dokonano badania w zakresie pomocy de minimis.

(Dowód: akta kontroli str. 199-204)

W kontrolowanym okresie Burmistrz Łasku odmówił udzielenia ulgi podatkowej w postaci umorzenia i odroczenia płatności podatku od nieruchomości,

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1840

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm..

¹⁷ udzielona pomoc przyniesie wymierne korzyści społeczne (zapewni kontynuowanie działalności i utrzymanie stanu zatrudnienia) oraz przysporzy korzyści finansowych podatnikowi, umożliwiając wywiązywanie się ze zobowiązań

wnioskowanej przez 6 przedsiębiorców, w tym 1 przedsiębiorcę prowadzącego firmę rodzinną. Wnioskowana kwota ulgi wynosiła ogółem 68.123 zł.

Analiza dokumentacji spraw, w których odmówiono przedsiębiorcy rodzinnemu udzielenia ulgi (2 sprawy) wykazała, że rozpoznanie obu ww. wniosków, w ramach uznania administracyjnego, zostało dokonane przy zastosowaniu jednolitych kryteriów oceny. Jako podstawę odmowy udzielenia ulgi wskazano brak przesłanek ważnego interesu podatnika. Ponadto ustalono, że:

- w każdej sprawie zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy uzasadniający wniosek,
- zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu, udostępniono stronie akta oraz umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego,
- wydane decyzje spełniały wymogi art. 210 Ordynacji podatkowej,
- w postępowaniach dokonano badania w zakresie pomocy de minimis.

(Dowód: akta kontroli str. 205-207)

2.6. Podejmowanie działań w celu wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych, w podatkach lokalnych drogą elektroniczną.

Rada Miejska w Łasku nie skorzystała z uprawnień wynikających z art. 6 ust. 14 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸. Nie została podjęta uchwała określająca warunki i tryb składania informacji oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W formie elektronicznej udostępnione zostały w BIP Urzędu wzory formularzy, w tym deklaracji na podatek od nieruchomości¹⁹.

Sekretarz Gminy wskazała na brak sygnałów o potrzebie wprowadzenia takiego rozwiązania. Jednocześnie zadeklarowała, że uwzględniając rozwój elektronicznych form komunikacji oraz możliwe zmniejszenie kosztów, rozważane jest wprowadzenia obsługi m.in. podatku od nieruchomości z wykorzystaniem środków elektronicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 208-213, 247-248)

2.7. Publikacja na stronie BIP interpretacji indywidualnych dotyczących podatków lokalnych.

W latach 2015-2018 (do czasu zakończenia kontroli) Burmistrz Łasku, działając na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, udzielił trzech interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego. Interpretacje dotyczyły:

- opodatkowania podatkiem rolnym powierzchni gruntów stanowiących gospodarstwo rolne oraz budynków zajętych na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej²⁰,
- zobowiązania wnioskodawcy dotyczącego zdarzenia przyszłego w zakresie opłaty skarbowej od składanego komornikowi pełnomocnictwa²¹,
- opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych^{22,23}.

Interpretacje wraz z wnioskami umieszczone zostały na stronie internetowej Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 214-238)

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.

¹⁹ Określone uchwałą nr XVI/140/2015 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie określenia wzorów deklaracji i informacji podatkowych.

²⁰ Postanowienie FN.3123.1.2015 z dnia 10 lutego 2015 r.

²¹ Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego FN.3130.1.9.2016 z dnia 2 sierpnia 2016 r.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 961

²³ Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego FN.3120.1.2016 z dnia 12 stycznia 2017 r.

2.8. Komórka organizacyjna zajmująca się obsługą przedsiębiorców.

W Urzędzie funkcjonowało Biuro Obsługi Interesanta²⁴, do zadań którego należało m.in:

- wydawanie druków i formularzy, wniosków, podań i innych dokumentów związanych z załatwianiem spraw w Urzędzie, pomoc w ich wypełnianiu, sprawdzanie kompletności składanych dokumentów, wymaganych w danej sprawie,
- przyjmowanie wniosków, podań, deklaracji i innych dokumentów w sprawach załatwianych w Urzędzie, w tym m.in. dotyczących działalności gospodarczej, podatków i opłat,
- wydawanie decyzji, postanowień, zaświadczeń przygotowanych w komórkach merytorycznych,
- prowadzenie spraw związanych z rejestracją działalności gospodarczej.

(Dowód: akta kontroli str. 12-13)

Obsługę interesantów Urzędu prowadziło 4 pracowników, w tym 1 zajmujący się obsługą przedsiębiorców. Do obowiązków tego pracownika – ustalonych zakresem czynności – należało m.in.:

- przyjmowanie i rejestracja w systemie komputerowym wniosków i podań,
- wydawanie do odbioru decyzji, postanowień, zaświadczeń przygotowanych w komórkach merytorycznych,
- wydawanie zaświadczeń dotyczących potwierdzenia faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonych przez wydział finansowy ewidencji, rejestrów lub innych danych znajdujących się w posiadaniu tego wydziału – dla osób nie będących podatnikami podatku rolnego,
- prowadzenie spraw związanych z rejestrem przedsiębiorców w CEIDG, w szczególności przyjmowanie, weryfikowanie, wzywanie do skorygowania lub uzupełnienia i przesyłanie wniosków do CEIDG.

(Dowód: akta kontroli str. 157-158)

Na stanowisku obsługującym przedsiębiorców, w latach 2015-2018 (do końca maja) przyjęto, zweryfikowano, i przekazano w formie dokumentu elektronicznego do CEIDG ogółem 5766 wniosków przedsiębiorców o wpis w ewidencji. Obsługa wniosku dokonywana była w dniu jego złożenia, lub w dniu roboczym po nim następującym. W okresie tym wydano również 1877 zaświadczeń dla osób nie będących podatnikami podatku rolnego. Zaświadczenia wydawane były w dniu występowania o nie.

(Dowód: akta kontroli str. 239-240)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK, zwraca uwagę, iż w okresie czasu od dnia 1 stycznia 2016 r do dnia 21 kwietnia 2016 r. dwóch pracowników Wydziału Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych Urzędu, odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, nie posiadało upoważnienia do wykonywania czynności, o których mowa w art. 37 ust. 5 uosdg tj. do przekazywania do CEIDG informacji o przedsiębiorcach dot. uzyskania, cofnięcia, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Stosowne upoważnienia zostały udzielone pracownikom dopiero w dniu 21 kwietnia 2016 r., zaś następnego dnia zgłoszone do systemu CEIDG.

Zdaniem NIK, zmiana obowiązków pracowniczych przy braku jednoczesnego upoważnienia pracowników do dokonywania zmian w CEIDG, mogła być przyczyną

²⁴ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Łasku będący załącznikiem do Zarządzenia Burmistrza Łasku Nr 17/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r. -

wystąpienia opóźnienia w przekazaniu do tej bazy informacji o udzielonych zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 169-181)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz, w jednym przypadku spośród trzech badanych spraw, wbrew obowiązkom określonym w art. 64 § 2 k.p.a., nie wezwał przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku, który nie spełniał wymogów formalnych, o których mowa w art. 8 ust. 1-1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i udzielił zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Miasta i Gminy Łask. Do ww. wniosku zostało załączone oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne, jednakże nie zawierało ono klauzuli, o której mowa w art. 8 ust. 1b ww. ustawy, tj. klauzuli o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Burmistrz Łasku wyjaśnił, że w toku weryfikacji dokumentów nie zwrócono uwagi na brak w oświadczeniu klauzuli, uznano wniosek za kompletny i udzielono zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 113-127, 249-250)

2. Urząd, wbrew obowiązkom określonym w art. 37 ust. 5 uosdg, w trzech przypadkach przekazał do CEIDG informacje o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, odbierania odpadów komunalnych lub licencji z wielomiesięcznym opóźnieniem. Dopiero w dniu 19 stycznia 2017 r. uzupełniono w CEIDG wpisy dotyczące zezwoleń udzielonych w maju 2013 r., w listopadzie 2015 r. oraz we wrześniu 2016 r. Z opóźnieniem dwu i pół miesięcznym Urząd przekazał do CEIDG również informacje o udzielonych w lutym 2016 r. dwóch zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych²⁵.

Informacje, o których mowa w ust. 2, są przekazywane do CEIDG m.in. przez organy prowadzące rejestry działalności regulowanej oraz organy właściwe do spraw zezwoleń i licencji, niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczy, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Jeżeli sprawa była rozstrzygana w drodze decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, organy te przekazują informacje niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Łasku, spowodowane to było przeoczeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 191-198, 249-250)

3. Urząd Miejski, wbrew obowiązkom określonym w art. 78a ust. 3 uosdg, nie zamieścił w BIP ogólnego schematu procedur kontroli, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Realizacji tego obowiązku dokonano dopiero w trakcie kontroli, w dniu 14 czerwca 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną powyższego było niedopatrzenie. Jednocześnie wskazał, że określone zostały zasady prowadzenia kontroli w jednym z obszarów działalności. Zarządzeniem Nr 111/17 z dnia 5 czerwca 2017 r. określona została procedura kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w obszarze odbierania odpadów komunalnych. Procedura ta została umieszczona w BIP w zakładce Zarządzenia Burmistrza.

²⁵ Decyzja Nr II/500/A/139/2016

W ocenie NIK przedstawione działania Urzędu nie zwalniały organu od wykonania obowiązków wskazanych w treści art. 78a ust. 3 uosdg.

(Dowód: akta kontroli str. 152-155, 241-246)

Ocena cząstkowa

Sprawy przedsiębiorców, w tym firm rodzinnych, dotyczące m.in. udzielania zezwoleń, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, załatwiane były przez Urząd zgodnie z istniejącymi regulacjami. Postępowania prowadzone były w sposób jednolity. Wydawane decyzje spełniały wymogi przewidziane w przepisach prawa.

W niewielkim zakresie stosowane były ułatwienia dla przedsiębiorców wynikające z Pakietu 100 zmian dla firm. Podejmowane były przez Urząd działania na rzecz udostępniania przedsiębiorcom istotnych informacji dotyczących zakładania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również bieżących informacji o ułatwieniach wynikających z Pakietu 100 zmian dla firm.

Terminowo realizowane były czynności związane z przekazywaniem do CEIDG wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Informacje dotyczące uzyskania i wygaśnięcia uprawnień wynikających z udzielonych zezwoleń były natomiast przekazywane do CEIDG z przekroczeniem terminu na dokonanie ww. czynności określonego w uosdg. W jednym przypadku organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, który nie spełniał wymogów przewidzianych w przepisach prawa i następnie, w oparciu o ww. wniosek rozpoznał merytorycznie sprawę i udzielił zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Dopiero w trakcie kontroli NIK wypełniono obowiązek opublikowania w BIP ogólnego schematu procedur kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Rzetelne weryfikowanie prawidłowości dokumentów stanowiących podstawę wydawanych przez organ rozstrzygnięć.
2. Niezwłoczne przekazywanie do CEIDG informacji, o których mowa w art. 37 ust. 2 uosdg.

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.


²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

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.

Łódź, dnia 28 czerwca 2018 r.

Kontroler

Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

