



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.02.2018

P/18/072



01443218

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@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 Białymstoku
Kontroler	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/50/2018 z 4 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży (zwany dalej „Urzędem”), Stary Rynek 14, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomża ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2015-2018 (I kwartał) w Urzędzie nie diagnozowano barier prawnych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw rodzinnych. Realizowane w tym czasie działania koncentrowały się na niwelowaniu utrudnień w prowadzeniu przez przedsiębiorców działalności gospodarczej. Utworzono wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną, która między innymi współpracowała z przedsiębiorcami w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Mieście. Umożliwiono przedsiębiorcom dostęp do informacji przydatnych w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz opracowano Program Rozwoju Przedsiębiorczości. Pracownicy Urzędu prowadząc sprawy dotyczące obsługi przedsiębiorców dokonywali rozstrzygnięć w oparciu o uregulowania prawne, z zachowaniem przewidzianych terminów. W przypadku niedotrzymania terminu informowano o tym uczestników postępowania. Stronom zapewniono możliwość czynnego udziału w postępowaniu, w tym wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Urząd prawidłowo realizował zadania związane z przyjmowaniem od przedsiębiorców wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej i wprowadzaniem tych wniosków do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na planowaniu kontroli przedsiębiorstw rodzinnych w latach 2017-2018 (I kwartał) bez uprzedniej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców w ramach wykonywania działalności gospodarczej oraz na nieterminowym wprowadzaniu do CEIDG informacji o uzyskaniu lub wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2018 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 41 skarg. Żadna z nich nie dotyczyła barier prawnych w działalności małych i średnich przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw rodzinnych.

¹ Od 1 grudnia 2014 roku.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Odnosnie identyfikowania barier prawnych w działalności przedsiębiorstw Prezydent Miasta Łomża wyjaśnił, że przedsiębiorcy podczas spotkań z przedstawicielami samorządu, konferencji oraz prac Społecznego Forum Gospodarczego³ i grupy roboczej w obszarze „Gospodarka” nad Programem Rozwoju Łomży, jako bariery utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej wskazywali m.in. zanik szkolnictwa zawodowego i jego niedostosowanie do potrzeb pracodawców, brak wykwalifikowanej kadry pracowniczej, ograniczenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ograniczone zasoby gotowych terenów inwestycyjnych, utrudnienia w komunikacji drogowej, zły stan infrastruktury kolejowej oraz brak kolejowych połączeń pasażerskich, niedostateczne działania w zakresie promocji gospodarczej miasta, małą aktywność i dostępność usług instytucji otoczenia biznesu, wysokość podatków i opłat lokalnych. Wśród barier nie wymieniono uregulowań prawnych. (dowód: akta kontroli str. 4-6, 162-163)

Rozwiązanie części problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców, w tym firmy rodzinne, przewidziano w opracowanym w listopadzie 2016 roku Programie Rozwoju Przedsiębiorczości w mieście Łomża na lata 2020 plus „Przedsiębiorcza Łomża – otwarta na biznes. Program ten zakładał podejmowanie działań ukierunkowanych na tworzenie rozwiązań sprzyjających działalności gospodarczej oraz usuwanie barier i utrudnień administracyjnych. Przewidziano m.in. zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w przypadku podejmowania nowych inwestycji oraz tworzenia nowych miejsc pracy, uzbrojenie terenów inwestycyjnych, dopasowanie programu kształcenia do zapotrzebowania pracodawców, współdziałanie z instytucjami otoczenia biznesu.

(dowód: akta kontroli str. 166-184)

W strukturze organizacyjnej wyodrębniono komórkę – Centrum Obsługi Przedsiębiorczości, do którego zadań należała m.in. współpraca z przedsiębiorcami oraz projektowanie programów wspierania przedsiębiorczości, co szerzej przedstawiono w pkt 2.8. niniejszego wystąpienia.

Na stronie internetowej Miasta Łomża (www.lomza.pl) w zakładce „Biznes” zamieszczono informacje przydatne przedsiębiorcom, w tym m.in. dotyczące zasad udzielania ulg z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, terenów inwestycyjnych, zasad działalności w funkcjonującej na terenie Łomży Podstrefie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, miejsca i daty cyklicznych spotkań Prezydenta Miasta Łomża z przedsiębiorcami. Ponadto na stronie BIP Urzędu, w zakładce „prawo miejscowe” zamieszczono uchwały Rady Miejskiej oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Łomża z lat 2002-2018.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 185)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

W Urzędzie nie zdiagnozowano barier prawnych w działalności przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych. Realizowane w tym czasie działania, koncentrowały się na ułatwieniu podmiotom gospodarczym rozpoczęcia i prowadzenia działalności na terenie Łomży. Utworzono w tym celu wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną, opracowano też Program Rozwoju Przedsiębiorczości, w którym przewidziano działania mające zniwelować zgłaszane przez przedsiębiorców utrudnienia w prowadzeniu biznesu. Przedsiębiorcom umożliwiono łatwy dostęp do informacji przydatnych w prowadzeniu działalności gospodarczej, tworząc na stronie internetowej Urzędu zakładkę dedykowaną biznesowi.

2. Wdrożenia rozwiązań prawnych mających na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015 – 2018 (I kwartał) w Urzędzie w procesie załatwiania spraw przedsiębiorstw rodzinnych zastosowano jedno rozwiązanie wymienione w Pakiecie 100 zmian dla firm, tj. poświadczenie za zgodność z oryginałem dokumentów przedłożonych przez przedsiębiorców. We wszystkich sześciu przypadkach poświadczeń dokonano po 1 czerwca 2017 r.

³ Powołanego przez Prezydenta Łomży i pełniącego funkcję doradcą w kwestiach przedsiębiorczości. Ciało doradcze tworzą lokalni przedsiębiorcy, przedstawiciele środowisk biznesowych i zawodowych. Pracom przewodniczy zastępca prezydenta – spotkania odbywają się raz na kwartał.

W objętych analizą sprawach nie wystąpiły przypadki wyznaczania przedsiębiorstwom rodzinnym terminów po 1 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 154-160)

2.2. W latach objętych kontrolą Prezydent Miasta Łomża wydał 384 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (158 w 2015 roku, 133 w 2016 roku, 82 w 2017 roku i 11 w I kwartale 2018 roku), w tym 35 dla przedsiębiorstw rodzinnych. Analiza 21 spraw związanych z udzieleniem 35 zezwoleń przedsiębiorstwom rodzinnym wykazała, że:

- Wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia zawierały elementy określone w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴, tj. oznaczenie rodzaju zezwolenia, oznaczenie przedsiębiorcy (adres, siedziba), numer NIP przedsiębiorcy, określenie przedmiotu działalności gospodarczej oraz adres punktu składowania napojów alkoholowych. Do każdego wniosku dołączono dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, natomiast decyzji właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, wymaganych przez art. 18 ust. 6 pkt 4 wyżej powołanej ustawy, nie było przy ośmiu wnioskach. Zamiast decyzji dostarczono zaświadczenia właściwego inspektora sanitarnego o wpisie do rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej bądź decyzje stwierdzające, że działalność w zakresie obrotu artykułami spożywczymi i dozwolonymi substancjami dodatkowymi (prowadzona w danej lokalizacji) spełnia wymagania konieczne do zapewnienia higieny w obrocie ww. środkami spożywczymi oraz zapewnia właściwą jakość zdrowotną tych artykułów.

Inspektor odpowiedzialna za prowadzenie postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyjaśniła: *„Brak decyzji właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu wynika z faktu, iż organ ten odmawia wydania takiej decyzji. W zamian wydaje zaświadczenia o wpisie do rejestru zakładów”*.

Z dołączonego do wyjaśnień pisma Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku z 11 lutego 2015 r., kierowanego do powiatowych inspektorów sanitarnych wynika, że zdaniem Głównego Inspektora Sanitarnego w przypadku zmiany danych dotyczących zakładu, np. właściciela, ale gdy nie ulega zmianie zakres dotychczasowej działalności, podmiot działający na rynku spożywczym powinien złożyć wniosek o dokonanie zmian w rejestrze zakładów. W takim przypadku nie wydaje się ponownej decyzji zatwierdzającej zakład, a wydana uprzednio decyzja nadal jest obowiązująca. Natomiast organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej dla potwierdzenia dokonanych zmian powinien wydać zaświadczenie o wpisie do rejestru zakładów. W przypadku rozszerzenia działalności ponad tą, która została określona w decyzji wydanej przez właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej przy rozpoczynaniu działalności tego zakładu, podmiot prowadzący działalność powinien złożyć wniosek o ponowne zatwierdzenie zakładu, podając rozszerzony rodzaj i zakres prowadzonej działalności, a organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej winien wydać ponowną zgodę w drodze decyzji.

Kwestia odmawiana przez organy inspekcji sanitarnej wydania decyzji o zatwierdzeniu zakładu była rozpatrywana przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która stwierdziła m.in.: *„(...) W sytuacji, gdy organy Państwowej inspekcji Sanitarnej odmawiają wydania decyzji o zatwierdzeniu zakładu – wydając również analogiczne zaświadczenie – należy uznać za dopuszczalne posłużenie się ww. zaświadczeniem na potrzeby realizacji obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”*.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 23-27)

- W każdym przypadku wydanie zezwolenia poprzedziło uzyskanie opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej. Opinie miały formę postanowienia i zostały wydane w terminie od 11 do 20 dni od daty wysłania pisma z prośbą o wydanie opinii.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści „ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”.

- Zezwolenia, z uwzględnieniem czasu oczekiwania na opinię Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, były wydawane od 29 do 47 dni od daty wpływu wniosku. W potwierdzeniach przyjęcia wniosku wydawanych przedsiębiorcom informowano, że konieczna jest opinia Komisji i że przekazanie wniosku tej Komisji wstrzymuje bieg terminu na jego załatwienie. (dowód: akta kontroli str. 8-18, 28)

W Urzędzie przeprowadzono 81 postępowań w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz pięć postępowań o cofnięcie takich zezwoleń. Objęto nimi odpowiednio sześć i jedno przedsiębiorstwo rodzinne. Analiza siedmiu postępowań dotyczących firm rodzinnych wykazała, że:

- wszystkie postępowania w sprawie wygaśnięcia zezwolenia zostały wszczęte na wniosek przedsiębiorców,
- w pięciu przypadkach wniosek został złożony z uwagi na likwidację punktu sprzedaży, zaś w jednym nie podano powodów, wskazano tylko termin, w którym upływała ważność upoważnienia (79 dni od daty złożenia wniosku),
- decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń zostały wydane w terminie od 10 do 24 dni od daty złożenia wniosku.

Postępowanie o stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych udzielonego przedsiębiorcy rodzinnemu, prowadzącemu pub na Starym Rynku w Łomży zostało wszczęte na wniosek mieszkanki Łomży, złożony 3 lipca 2017 r., która skarżyła się na zakłócanie ciszy nocnej przez gości pubu. Z uwagi na zgłaszane wnioski dowodowe, w tym dotyczące przesłuchania świadków, zasięgnięcie opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policji, rady osiedla, sprawa została zakończona 7 grudnia 2017 r. wydaniem decyzji umarzającej postępowanie jako bezprzedmiotowe. Powodem umorzenia był m.in. brak dowodów na bezspeczne potwierdzenie związku przyczynowego między zakłócaniem porządku publicznego a sprzedażą napojów alkoholowych w pubie, brak skarg innych mieszkańców, a także niezaistnienie okoliczności wymienionych w art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, skutkujących cofnięciem zezwolenia, tj. w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych i najbliższej okolicy, w okresie sześciu miesięcy, nie doszło, do co najmniej dwukrotnego zakłócenia porządku publicznego w związku ze sprzedażą alkoholu.

Stosownie do postanowień art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, w toku postępowania informowano strony o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i wskazywano nowy termin, a także zapewniono możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

W latach 2015-2018 (I kwartał) Prezydent Miasta Łomża nie wydawał zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie: [1] opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, [2] ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, [3] prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, gdyż nie składano wniosków o zezwolenie na tego rodzaju działalność. (dowód: akta kontroli str. 30-31)

W kontrolowanych latach na terenie miasta Łomża nie było przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla takich zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych. Natomiast opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych zajmowało się pięć przedsiębiorstw, z których jedno było przedsiębiorstwem rodzinnym. Podmiot ten prowadził działalność na podstawie zezwolenia wydanego przez Prezydenta Miasta Łomża 5 lutego 2008 r. Ważność zezwolenia upłynęła 28 lutego 2018 r. i w związku z tym, 16 kwietnia 2018 r., przedsiębiorca ponownie wystąpił o zezwolenie na prowadzenie takiej działalności. Stosownie do wymogów art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶ do wniosku dołączono umowę o wprowadzenie nieczystości płynnych do punktu zlewowego, zawartą 11 lipca

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

2016 r. z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Łomży. Decyzją nr WGK.7003.22.2018.KU z 18 kwietnia 2018 r. wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Łomża przez naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska udzielono przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie działalności. Termin rozpoczęcia działalności ustalono na dzień uprawomocnienia się decyzji.

Przedsiębiorcy, którym wydano i cofnięto zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych byli wpisani do rejestru prowadzonego w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 29-31)

Stosownie do wymogów art. 9b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu prowadzono (w wersji elektronicznej) Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Według stanu na 31 marca 2018 r. w Rejestrze było zaewidencjonowanych 12 podmiotów wykonujących tego rodzaju działalność. Żaden z nich nie był przedsiębiorstwem rodzinnym. Odnotowano też wykreślenie dziewięciu przedsiębiorstw. (dowód: akta kontroli str. 32)

2.3. Kontrole przedsiębiorców były przeprowadzane przez wydziały merytoryczne Urzędu oraz Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – w zakresie przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz prawidłowości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁷. Analiza kontroli 30 firm rodzinnych, w tym 18, których działalność polegała m.in. na sprzedaży napojów alkoholowych wykazała, że:

- przedsiębiorstwa rodzinne były kontrolowane nie częściej niż raz w roku, z wyjątkiem podmiotów, których działalność polegała m.in. na sprzedaży napojów alkoholowych (spośród 18 przedsiębiorstw w dwóch przeprowadzono po cztery kontrole w roku, w trzech po trzy kontrole, a w czterech po dwie),
- objęte analizą kontrole trwały od jednego do dwóch dni i nie były przedłużane, a kontrolowane podmioty nie składały skarg na ilość i czas trwania kontroli,
- w latach 2017-2018 (I kwartał) planowanie kontroli nie zostało poprzedzone dokonaniem analizy prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej działalności, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 131-135)

2.4. Stosownie do postanowień Regulaminu organizacyjnego Urzędu, przyjmowanie i przysyłanie wniosków o wpis do CEIDG, a także wniosków o zmianę wpisu w tej ewidencji należało do zadań Centrum Obsługi Przedsiębiorców. Zadania te realizowało trzech pracowników. Analiza 22 wniosków o wpis do ewidencji złożonych w latach 2015-2018 (I kwartał) przez przedsiębiorców rodzinnych, wykazała że:

- wszystkie wnioski złożono w Urzędzie, na właściwych formularzach,
- w każdym przypadku potwierdzono przyjęcie wniosku w sposób określony w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸,
- 21 z 22 wniosków przesłano do CEIDG w terminie wskazanym w art. 26 ust. 4 wyżej powołanej ustawy, tj. nie później niż następnego dnia roboczego od daty otrzymania wniosku, natomiast jeden wniosek, z powodu awarii systemu epuap, przesłano siedem dni od daty jego wpływu do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 33-37, 41-71)

Stosownie do art. 37 ust. 2 i 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do CEIDG wprowadzano informacje o przedsiębiorcach dotyczące uzyskania, utraty lub wygaśnięcia uprawnień wynikających z koncesji, zezwoleń bądź licencji. Analiza 30 spraw dotyczących wydania decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych oraz decyzji o wygaśnięciu takich zezwoleń wykazała, że informacje o tych decyzjach w 24 przypadkach

⁷ Uprawnienie członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do przeprowadzania kontroli wynikało z Regulaminu Pracy Komisji.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”. Ustawa została uchylona w dniu 30 kwietnia 2018 r.

zostały wprowadzane do CEIDG nieterminowo, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 38-39)

2.5. W latach objętych kontrolą udzielanie przedsiębiorcom zwolnień podatkowych regulowały trzy uchwały Rady Miejskiej. I tak:

- Uchwałą nr 451/LIII/14 z 28 maja 2014 r.⁹ zwolniono z podatku od nieruchomości: [1] grunty, budynki i budowle lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia działalności produkcyjnej lub usługowej przez podatników podejmujących po raz pierwszy taką działalność na terenie miasta Łomża, pod warunkiem wykorzystywania ich do tej działalności, [2] nowo nabyte grunty, budynki i budowle przeznaczone na potrzeby prowadzenia działalności produkcyjnej i usługowej, [3] budynki lub ich części wykorzystywane na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej produkcyjnej lub usługowej na terenie Łomży, pod warunkiem utworzenia, w okresie trzech miesięcy poprzedzających nabycie prawa do zwolnienia dodatkowo, co najmniej: trzech stałych miejsc pracy – w przypadku mikroprzedsiębiorcy, 10 stałych miejsc pracy – w przypadku małego przedsiębiorcy, 25 stałych miejsc pracy – w przypadku średniego przedsiębiorcy. Zwolnienie przysługiwało przez 12 miesięcy.
- Uchwałą nr 332/XXXVIII/17 z 22 marca 2017 r.¹⁰, na okres trzech lat, zwolniono z podatku od nieruchomości budynki, budowle lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia działalności produkcyjnej lub usługowej przez podatników podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie miasta Łomża, pod warunkiem wykorzystywania ich do tej działalności, a także nowo nabyte budynki i budowle na prowadzenie działalności produkcyjnej lub usługowej. W wyniku aktualizacji uchwały z 28 lutego 2018 r., zwolnieniem objęto też do 100 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części zajętych a prowadzenie działalności gospodarczej produkcyjnej lub usługowej prowadzonej na terenie miasta Łomża za każde nowoutworzone stałe miejsce pracy, przy czym w przypadku utworzenia dwóch miejsc pracy zwolnienie trwało 12 miesięcy i ulegało zwiększeniu o kolejnych sześć miesięcy za każde dodatkowe miejsce pracy. Łączny okres zwolnienia nie mógł przekroczyć 36 miesięcy.
- Uchwałą nr 333/XXXVIII/17 z 22 marca 2017 r.¹¹ zwolniono z podatku od nieruchomości nowo wybudowane budynki lub ich części, nowo wybudowane budowle lub ich części stanowiące inwestycje początkowe w rozumieniu § 3 pkt 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r.¹², związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, zlokalizowane na terenie miasta Łomża. Zwolnienie przysługiwało na warunkach określonych w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 72-85)

Zwolnień z podatku od nieruchomości udzielono dziewięciu przedsiębiorcom w 2015 roku na kwotę 68.541 zł, ośmiu przedsiębiorcom w 2016 roku na kwotę 91.675 zł i jednemu przedsiębiorcy w 2017 roku na kwotę 12.392 zł. W I kwartale 2018 roku nie udzielano zwolnień. Wśród podmiotów zwolnionych z podatku było czterech przedsiębiorców rodzinnych w 2015 roku i dwóch w 2016 roku, a kwota zwolnień wyniosła odpowiednio 47.115 zł i 47.678 zł.

Ponadto na podstawie art. 67a § 1 w zw. z art. 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹³, Prezydent Miasta Łomża udzielił ulg w podatku od nieruchomości pięciu podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w tym dwóm przedsiębiorcom rodzinnym. Ulgi obejmowały:

- rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej – skorzystało z niej pięciu przedsiębiorców, po jednym w 2015 roku, 2017 roku i w I kwartale 2018 roku oraz

⁹ Uchwała w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości obowiązywała do 9 kwietnia 2017 r.

¹⁰ Uchwała w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków oraz budowli lub ich części zajętych na potrzeby działalności gospodarczej prowadzonej na terenie miasta Łomża w ramach programu pomocy de minimis.

¹¹ Uchwała w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie miasta Łomża.

¹² Rozporządzenie w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów – Dz. U. poz. 174 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm. Ustawa zwana dalej „Ordynacją podatkową”.

dwóch przedsiębiorców w 2016 roku; zaległości wynosiły odpowiednio 80.189 zł, 7.239 zł, 7.317 zł i 46.464 zł plus odsetki za zwłokę,

- odroczenie terminu zapłaty zaległości podatkowej – udzielono jednemu przedsiębiorcy w 2017 roku (15.712 zł oraz odsetki),
 - umorzenie odsetek – udzielono jednemu przedsiębiorcy w 2015 roku (8.747 zł).
- (dowód: akta kontroli str. 86)

Analiza wszystkich spraw dotyczących zwolnień z podatku od nieruchomości przedsiębiorstw rodzinnych (pięć przypadków) oraz udzielenia ulg w tym podatku (dwa przypadki) wykazała, że:

- pięciu przedsiębiorców spełniało wymogi do otrzymania zwolnienia z podatku, bowiem nabyli nieruchomości z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej, a kwota zwolnienia łącznie z pomocą de minimis otrzymaną w roku ubiegania się o zwolnienie oraz w dwóch latach poprzednich, nie przekraczała kwoty 200 tys. euro,
 - w każdym przypadku okres zwolnienia z podatku wynosił 12 miesięcy,
 - dwóm przedsiębiorcom, spełniającym kryteria określone w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej (trudna sytuacja finansowa) udzielono w 2016 roku ulgi w podatku od nieruchomości, w formie odpowiednio rozłożenia na pięć rat zaległości z tytułu I raty tego podatku za 2016 rok w wysokości 25.188 zł plus odsetki za zwłokę (326 zł) i naliczona opłata prolongacyjna (177 zł) oraz rozłożenia na cztery raty zaległości z tytułu II raty podatku od nieruchomości za 2016 rok w kwocie 20.723 zł plus odsetki (227 zł) i opłata prolongacyjna (159 zł),
 - w toku prowadzonych postępowań wydano postanowienia wzywające przedsiębiorców do uzupełnienia wniosków o przyznanie ulgi, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania postanowienia,
 - stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu,
 - wydane decyzje spełniały wymogi określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej,
 - opłatę prolongacyjną naliczono zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach¹⁴,
 - w obu sprawach badaniu podlegała kwestia uzyskania przez przedsiębiorców pomocy de minimis.
- (dowód: akta kontroli str. 87-102)

W latach objętych kontrolą Prezydent Miasta Łomża wydał cztery decyzje odmawiające dwóm przedsiębiorcom rodzinnym umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości na łączną kwotę 95.552 zł. Decyzje wydano w oparciu o analizę dokumentów dostarczonych przez przedsiębiorców. W uzasadnieniu wskazano m.in., że nie zaistniały okoliczności powodujące niemożność uiszczenia tego podatku. W toku prowadzonych postępowań przedsiębiorcom zapewniono możliwość zapoznania się i wypowiedzenia w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Ponadto w przypadku jednego z tych przedsiębiorców odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 2015 rok, z uwagi na złożenie wniosku o umorzenie przed datą wymagalności poszczególnych rat podatku (w myśl art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej organ podatkowy może umorzyć zaległość podatkową).

(dowód: akta kontroli str. 103-122)

2.6. W latach 2015-2018 (I kwartał) w Urzędzie nie było możliwości składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Rada Miejska nie podejmowała uchwał w tym zakresie. Propozycje dotyczące ułatwień w prowadzeniu biznesu, zgłaszane przez lokalnych przedsiębiorców, nie wskazywały na potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań.

¹⁴ Dz. U. Nr 165 poz. 1373, ze zm.

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Urząd Miejski w Łomży rozważał wprowadzenie możliwości składania informacji oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jednakże biorąc pod uwagę ilość błędów i pomyłek popełnianych przez podatników przy wypełnianiu informacji na podatek od nieruchomości odstąpiono od tego zamiaru [...]”. (dowód: akta kontroli str. 123, 164)

2.7. W latach objętych kontrolą w Urzędzie wydano jedną interpretację indywidualną dotyczącą podatku od nieruchomości. Sporządzono ją 18 stycznia 2017 r. i kolejnego dnia – 19 stycznia 2017 r. upubliczniono poprzez zamieszczenie na stronie BIP Urzędu¹⁵. Na tej stronie zamieszczono też wszystkie uchwały Rady Miejskiej w Łomży oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Łomża z lat 2002-2018¹⁶. Ponadto na stronie internetowej www.lomza.pl w zakładce „Biznes” zgromadzono informacje przydatne podmiotom rozpoczynającym i prowadzącym działalność gospodarczą oraz planującym przedsięwzięcia inwestycyjne na terenie Miasta Łomża, co szerzej opisano w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 124-130)

2.8. Do zadań funkcjonującego w Urzędzie Centrum Obsługi Przedsiębiorców, należało m.in. [1] współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej oraz instytucjami otoczenia biznesu w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Mieście, [2] projektowanie programów wspierania przedsiębiorczości oraz współdziałanie z samorządem gospodarczym i organizacjami pozarządowymi w tym zakresie, [3] prowadzenie systemu informacji dla przedsiębiorców na temat możliwości i potrzeb inwestycyjnych oraz przygotowywanie prezentacji inwestycyjno-gospodarczej Miasta, [4] monitorowanie na rzecz obsługiwanych przedsiębiorców przebiegu procesu inwestycyjnego oraz przygotowywanie i organizacja spotkań z przedsiębiorcami, [5] współdziałanie i obsługa organizacyjna Społecznego Forum Gospodarczego, [6] redagowanie stron o tematyce biznesowej w ramach internetowego serwisu Miasta. Zadania te wykonywało trzech pracowników Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 41-71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Planowanie kontroli przedsiębiorstw rodzinnych w latach 2017-2018 (I kwartał) nie było poprzedzone analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej bowiem procedury kontroli przedsiębiorców, w tym określenie sposobu przeprowadzenia takiej analizy zostały ustalone zarządzeniem Prezydenta Miasta Łomża dopiero 20 kwietnia 2018 r., mimo że obowiązek dokonywania analizy został wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. przez art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷.
- 2) Upublicznienie, poprzez umieszczenie na stronie BIP Urzędu, ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców oraz schematu i zasad kontroli zewnętrznych prowadzonych przez Oddział Komunikacji Centrum Obsługi Mieszkańców nastąpiło 20 kwietnia 2018 r., w dniu ich ustalenia, w toku kontroli NIK, tj. po 15 miesiącach i 19 dniach od daty wejścia w życie art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nakładającego obowiązek upublicznienia procedur kontroli. Także zasady kontroli przestrzegania warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, ustalono i opublikowano dopiero 19 kwietnia 2018 r.

Sekretarz Miasta w wyjaśnieniach złożonych z upoważnienia Prezydenta Miasta Łomża podała m.in., że: „[...] Komórki merytoryczne Urzędu Miejskiego dokonywały czynności kontrolnych na zasadach i z zachowaniem procedur określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Pracownicy odpowiedzialni za prawidłowe wykonanie zadań kontrolnych szczególną uwagę poświęcali tym obszarom działalności, które obciążone były największym prawdopodobieństwem naruszenia prawa przez przedsiębiorców przy wykonywaniu działalności gospodarczej. Dobór podmiotów gospodarczych do kontroli i ich częstotliwość dokonywany był

¹⁵ <http://www.lomza.pl/bip/ebiuro.php?wiad=351>

¹⁶ Dostęp do uchwał i zarządzeń następuje poprzez zakładkę „Prawo miejscowe”.

¹⁷ Art. 78a został wprowadzony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców – Dz. U. poz. 2255 ze zm.

na podstawie analizy – wprowadzie niesformalizowanej, a wynikającej z wieloletniego doświadczenia i praktyki pracowników – obejmującej identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów było największe”.
(dowód: akta kontroli str. 131-151, 153)

W dokumentacji Urzędu oraz Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dotyczącej kontroli objętych analizą nie było dowodów wskazujących na sposób i zasady doboru przedsiębiorstw do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 131-135)

- 3) Spośród 30 badanych spraw zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych oraz decyzji o wygaśnięciu takich zezwoleń, w 21 przypadkach informacje o uzyskaniu zezwolenia lub jego wygaśnięciu zostały wprowadzone do CEIDG od dwóch do 194 dni po uprawomocnieniu się decyzji, zaś w trzech przypadkach – od trzech do 15 dni przed uprawomocnieniem się decyzji. Stanowiło to naruszenie art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w myśl którego informacje są przekazywane do CEIDG niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Powołany przepis został uchylony z dniem 30 kwietnia 2018 r. w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁸.

Inspektor w Centrum Obsługi Przedsiębiorczości odpowiedzialna za prowadzenie postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz za bieżącą aktualizację wpisów do CEIDG wyjaśniła: „Niezachowanie terminu do wprowadzenia informacji do CEIDG mogło wynikać z mojej nieobecności w pracy, nieterminowego dostarczania przez gońców zatrudnionych w Urzędzie zwrotek potwierdzających odbiór decyzji przez przedsiębiorców, co utrudniało ustalenie daty uprawomocnienia się decyzji, a także z natłoku obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań w zakresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto od lutego do listopada 2016 roku przebywałam na długotrwałym zwolnieniu lekarskim i w tym czasie informacje do CEIDG wprowadzały osoby, które mnie zastępowały. Wprowadzanie do CEIDG informacji przed uprawomocnieniem się decyzji wynikało z błędnego wyliczenia daty uprawomocnienia się decyzji”.

(dowód: akta kontroli str. 38-40)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie przestrzegano obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie udzielania i wygaszania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz przyznawania i odmowy przyznania ulg w podatku od nieruchomości przedsiębiorstwom rodzinnym. W toku prowadzonych postępowań stronom zapewniono możliwość czynnego udziału, w tym wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Sprawy załatwiano terminowo bądź też informowano przedsiębiorców o przyczynach niedotrzymania terminu. Urząd prawidłowo wykonywał też zadania związane z przyjmowaniem od przedsiębiorców wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej i wprowadzaniem tych wniosków do CEIDG. Nieterminowo jednak wprowadzano do CEIDG informacje o zmianach w zakresie działalności przedsiębiorców, wynikających z wydanych decyzji.

Kontrole przedsiębiorstw rodzinnych przeprowadzano na ogół nie częściej niż raz w roku, z wyjątkiem kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Nie przestrzegano jednak obowiązku określonego w art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a dobór podmiotów do kontroli nie został poprzedzony analizą prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorcę prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej.

¹⁸ Dz.U. poz. 647.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli oraz mając na uwadze działania podjęte w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności, zgodnie z wymogami art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców²⁰.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Białymstoku.

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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

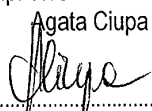
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 25 czerwca 2018 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

²⁰ Dz. U. poz. 646.