



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.05.2018

P/18/072



01454318

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
Kontrolerzy	Marek Ozga – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/56/2018 z 18 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mońkach, ul. Słowackiego 5a, 19-100 Mońki (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Karwowski Burmistrz Moniek (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Urząd nie diagnozował w latach 2015-2018 (I kwartał) barier prawnych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, w tym należących do grupy firm rodzinnych. Realizowane w tym czasie działania, koncentrowały się na ułatwieniu podmiotom gospodarczym rozpoczęcia i prowadzenia działalności na terenie gminy Mońki.

Wykorzystano do tego celu opracowane w 2015 r. *Studium wykonalności planu podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej na lata 2014 – 2020*. Na tej podstawie przygotowano przedsiębiorcom zaktualizowaną ofertę terenów inwestycyjnych, umożliwiono im elektroniczny dostęp do informacji na temat działań wspierających przedsiębiorczość, wzorów deklaracji podatkowych oraz przygotowanych ulg w tym zakresie. Pracownicy Urzędu prowadząc sprawy dotyczące działalności gospodarczej, w tym obsługi przedsiębiorców rodzinnych, przestrzegali przepisów, terminów oraz wewnętrznych regulacji przy udzielaniu i wygaszaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, rejestracji zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej i przyznawaniu ulg w podatku od nieruchomości. Przedsiębiorcom, w tym firmom rodzinnym, zapewniono sprawną obsługę wniosków składanych o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej „CEIDG”), a wykonywane terminowo i bez opieszałości czynności kontrolne nie powodowały zakłóceń w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedopełnieniu obowiązków² nakazujących: przeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorcę prawa, w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, przed dokonaniem doboru podmiotów do kontroli oraz zamieszczenie na stronach internetowych BIP Urzędu ogólnego schematu procedur kontroli podmiotów gospodarczych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

¹ 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.

² Określonych w art. 78a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm.), a od 30.04.2018 r. – w art. 47 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Urzędu informacje od przedsiębiorców sygnalizujące występowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych. Burmistrz Moniek wyjaśnił, że próby diagnozy barier podejmowane przez Urząd w trakcie prac nad dokumentami strategicznymi „*Studium wykonalności planu podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej na lata 2014 – 2020*”, „*Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Mońki na lata 2014-2020*” czy też „*Programu Rewitalizacji Gminy Mońki*” pozostały bez odzewu ze strony przedsiębiorców, „*nie uzyskiwaliśmy żadnej zwrotnej informacji od lokalnych przedsiębiorców (...) nie mieliśmy sygnałów świadczących o problemach dotyczących, w szczególności: obszarów posługiwania się firmą, numerami NIP, REGON, wpisami do CEIDG, rejestrami działalności regulowanej, odnotowywania wygaśnięcia licencji lub zezwoleń (...) brak zwrotnej informacji od przedsiębiorców i małych firm rodzinnych o barierach prawnych, traktowano jako brak występowania takowych problemów (...) W związku z brakiem sygnałów i występowania barier prawnych w funkcjonowaniu przedsiębiorstw nie było konieczności przeprowadzania analiz własnych, podejmowania działań zaradczych oraz informowania odpowiednich organów.*”

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

Analiza napływających do Urzędu skarg i wniosków wykazała, że w okresie objętym kontrolą zarejestrowano pięć skarg, z czego trzy skargi dotyczyły działalności innych podmiotów. I tak:

- w 2015 r. jedną skargę przekazano do Starostwa Powiatowego w Mońkach, bowiem dotyczyła postępowania Starosty Monieckiego,
- W 2016 r. z czterech skarg dwie dotyczyły ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki³, jedna przewlekłego prowadzenia postępowania przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej⁴, a jedna działalności Burmistrza Moniek⁵.

(dowód: akta kontroli str. 31-34)

W latach 2017 -2018 (I kwartał) przedsiębiorcy, w tym prowadzący firmy rodzinne, nie skarżyli się na występowanie barier prawnych w utrudniających im prowadzenie działalności. Nie zgłaszali też wniosków wskazujących na potrzebę wprowadzenia zmian w obszarze działania Urzędu, zmierzających do ułatwienia działalności ich firmom. Burmistrz Moniek wyjaśnił, że z uwagi na brak takich sygnałów Urząd podjął działania zmierzające do zachęcenia potencjalnych inwestorów do inwestowania na terenie gminy Mońki. W *Studium wykonalności planu podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej na lata 2014 – 2020* zaplanowano m.in. utworzenie Monieckiego Centrum obsługi Inwestora i Przedsiębiorcy oraz Monieckiego Parku Przemysłowego⁶, wspierania rozwoju alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia (e-biznes, distance-working, telepraca), tworzenie jednego serwisu internetowego promującego potencjał inwestycyjny gminy i powiatu monieckiego, przygotowanie przewodnika dla inwestora, czy też stworzenie systemu ulg i zwolnień z podatków lokalnych. Działania te znalazły swe odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Miejską w Mońkach „*Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Mońki na lata 2014-2020*”⁷.

(dowód: akta kontroli str. 31, 127-129)

³ Sprawy dotyczyły zapisów uniemożliwiających budowę garażu na działce będącej własnością prywatną. Skargi przekazano do rozpatrzenia zgodnie z właściwością do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

⁴ Sprawa dotyczyła uzyskania pomocy w formie dofinansowania posiłków szkolnych dla dzieci.

⁵ Skarga przekazana za pośrednictwem NIK, dotycząca bezprawnego zajęcia przez Urząd części działki będącej własnością skarżącego, przez co uniemożliwiono mu racjonalne korzystanie z nieruchomości będącej jego własnością. Rada Miejska w Mońkach uznała skargę za bezzasadną (uchwała RM Nr XXI/155/16 z 13.06.2016 r.) o czym poinformowano NIK.

⁶ Inicjatywy niezrealizowane do tej pory z uwagi na brak wsparcia finansowego. Urząd planuje, we współpracy z gminami Sejny, Ciechanowiec i Szczuczyn utworzenie Centrum Obsługi Inwestora w ramach tworzonego Lokalnych Inkubatorów Przedsiębiorczości (warunkiem jest pozyskania środków pomocowych z UE).

⁷ Uchwała nr XVII/121/16 z 15.03.2016 r.

Ustalono nieprawidłowości	W okresie objętym kontrolą doprowadzono m.in. do uaktualnienia oferty inwestycyjnej Gminy Mońki zamieszczonej na oficjalnej stronie internetowej Urzędu, przygotowano zbiór internetowych formularzy deklaracji i informacji dla przedsiębiorców, w tym prowadzących firmy rodzinne, na temat podatku od nieruchomości, stosowanych ulg w podatku od nieruchomości w formie pomocy de minimis, wydano też folder promocyjny pt. „<i>Tu warto inwestować</i>” z ofertą terenów inwestycyjnych w Gminie Mońki. W ocenie Burmistrza wymiernymi działaniami Urzędu na rzecz ułatwienia funkcjonowania małych i średnich firm na terenie gminy Mońki były też „<i>inwestycje realizowane na terenie gminy związane z utrzymaniem ulic i gospodarką wodno-ściekową oraz członkostwo gminy Mońki w Lokalnej Grupie Działania Funduszu Biebrzańskiego, co umożliwiło wsparcie przedsiębiorców poprzez pozyskanie środków z funduszy UE na rozpoczęcie działalności gospodarczej, i zatrudnienie nowych pracowników</i>”. W 2017 r. w ramach Lokalnej Grupy Działania Fundusz Biebrzański pozyskano wsparcie na pierwszą działalność gospodarczą dla pięciu osób w kwocie po 60 tys. zł oraz na rozwój jednego przedsiębiorstwa w wysokości 300 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 21-30, 129) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena cząstkowa	Urząd przygotował rozwiązania ułatwiające małym i średnim firmom, w tym przedsiębiorstwom rodzinnym, prowadzenie działalności gospodarczej na swoim terenie. Z uwagi na brak sygnałów ze strony podmiotów gospodarczych o istniejących barierach prawnych, działania skoncentrowano na realizacji zadań ujętych w obowiązującym Lokalnym Planie Rozwoju Gminy Mońki na lata 2014-2020. Przedsiębiorcom udostępniono (w formie elektronicznej i papierowej) aktualne informacje na temat warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz ułatwiono załatwianie spraw związanych z podatkiem od nieruchomości za pośrednictwem Internetu.
Opis stanu faktycznego	2. Wdrożenia rozwiązań prawnych mających na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw 2.1. Podczas kontaktów Urzędu z przedsiębiorcami rodzinnymi, po 1 czerwca 2017 r., zastosowanie znalazło jedno rozwiązanie wynikające z <i>Pakietu 100 zmian dla firm</i>⁸, wprowadzonego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹. Dotyczyło to czterech przypadków zrzeczenia się odwołania w trakcie postępowań o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (opisanych w pkt 2.2 wystąpienia). Analiza wszystkich przypadków zrzeczenia się odwołania wykazała, że podczas postępowań prowadzonych po 1 czerwca 2017 r. Urząd nie wyznaczał przedsiębiorcom terminów na wykonanie czynności. (dowód: akta kontroli str. 48) 2.2. Burmistrz Moniek w okresie objętym kontrolą wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych 45 przedsiębiorcom, w tym 27 w 2015 roku, siedmiu w 2016 roku, 10 w 2017 r. i jednemu w I kwartale 2018 r. Wśród podmiotów, którym wydano zezwolenia było siedmiu przedsiębiorców rodzinnych. Analiza wszystkich siedmiu dokumentacji o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykazała, że: wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia były kompletne i zawierały elementy określone w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁰, 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 oraz decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mońkach o zatwierdzeniu zakładu (wymaganych art. 18 ust. 6 pkt 4 wyżej powołanej ustawy);

⁸ Projekt strategiczny w zakresie legislacji i otoczenia prawnego przedsiębiorstw opracowany przez Ministerstwo Rozwoju.

⁹ Dz. U. poz. 935.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

- w każdym przypadku wydanie zezwolenia poprzedziło uzyskanie opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „GKRPA”) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej (ustalenia dokonane w trakcie oględzin planowanego miejsca sprzedaży). Opinie wydane w formie postanowień sporządzono w terminie od czterech do 32 dni od daty wniosku Urzędu o jej wydanie;
- w każdym przypadku przedsiębiorców poinformowano o konieczności uzyskania opinii GKRPA i o wstrzymaniu biegu terminu na załatwienie sprawy do czasu jej wydania;
- zezwolenia, z uwzględnieniem czasu oczekiwania na opinię GKRPA, były wydawane od 10 do 39 dni od daty wpływu wniosku. (dowód: akta kontroli str. 104-108)

Urząd wydał w okresie objętym kontrolą siedem decyzji o zmianie lub wygaśnięciu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w czterech przypadkach postępowania te dotyczyły przedsiębiorstw rodzinnych. Analiza wszystkich czterech postępowań (trzech dotyczących wygaśnięcia zezwolenia i jednego w sprawie zmiany wydanego zezwolenia) wykazała, że:

- wszystkie postępowania w sprawie wygaśnięcia i zmiany zezwolenia zostały wszczęte na wniosek przedsiębiorców,
- w uzasadnieniu wniosków o wygaszenie wydanych zezwoleń jako przyczynę wskazano upływ czasu, na które wydano zezwolenia. W przypadku wniosku o wprowadzenie zmian w wydanym zezwoleniu dokonano korekty czasu sprzedaży napojów alkoholowych (zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy),
- decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń zostały wydane w terminie od 10 do 24 dni od daty złożenia wniosku. (dowód: akta kontroli str. 108)

Z analizy rejestrów prowadzonych w Referacie Gospodarki Komunalnej i Gospodarowania Odpadami Urzędu¹¹ wynika, że na terenie gminy Mońki w latach 2015-2018 (I kwartał) działalnością w zakresie:

- ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części zajmował się jeden przedsiębiorca, na podstawie zezwolenia wydanego w 2013 r.,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych zajmowało się czterech przedsiębiorców, na podstawie zezwoleń wydanych w latach 2011 – 2017,
- odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy zajmowało się siedmiu przedsiębiorców, na podstawie zezwoleń wydanych w latach 2012 – 2017.

Wśród przedsiębiorców zajmujących się ww. działalnością nie było podmiotów prowadzących firmy rodzinne. (dowód: akta kontroli str. 141-156)

2.3. Zadania związane z kontrolą przedsiębiorców przyporządkowano wg właściwości poszczególnym referatom merytorycznym Urzędu oraz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która stosownie do postanowień zawartych w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w związku z postanowieniami art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kontrolowała przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W latach 2015-2018 (I kwartał) przeprowadzono łącznie 28 kontroli podmiotów gospodarczych. W czterech przypadkach (dwóch dotyczących kontroli podatkowych i dwóch przestrzegania zasad korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) kontrole przeprowadzono u przedsiębiorców rodzinnych. Analiza dokumentacji wszystkich czterech kontroli wykazała, że:

- firmy rodzinne były kontrolowane nie częściej niż raz w roku,
- wszystkich przedsiębiorców zawiadomiono o zamiarze kontroli,

¹¹ Rejestry prowadzone stosownie do postanowień art. 9b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 poz. 1289, ze zm.).

- wszystkich kontrole przeprowadzono sprawnie – ich czas trwania nie przekroczył jednego dnia,
- we wszystkich przypadkach kontrolowanych zapoznano z dokonanymi ustaleniami oraz pouczono o przysługujących im prawach do złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz o możliwości wskazania stosownych wniosków dowodowych,
- planowanie kontroli nie zostało poprzedzone wykonaniem analizy prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, żaden z kontrolowanych przedsiębiorców rodzinnych nie składał skarg na ilość i czas trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 116-118, 120-121)

Kontrole podatkowe były prowadzone na podstawie corocznie wydawanych zarządzeń Burmistrza Moniek w sprawie powołania zespołów kontrolnych do przeprowadzenia kontroli podatkowej na terenie gminy Mońki¹². Ich zasady określono jednakowo we wszystkich zarządzeniach *„Kontroli należy dokonać zgodnie z przepisami działu VI Ordynacji podatkowej oraz w zakresie zgodnym z przepisami rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców”*. W przypadku kontroli dotyczących przestrzegania postanowień ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz prawidłowości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zadania kontrolne powierzono członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na podstawie imiennych upoważnień wystawionych przez Burmistrza Moniek. Wskazywano w nich podmiot objęty kontrolą, zakres przedmiotowy kontroli oraz czas jej trwania (jeden dzień). W każdym upoważnieniu zawarto pouczenie o prawach kontrolowanego przedsiębiorcy, w tym:

- możliwości wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- trybie wniesienia sprzeciwu – na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę z powiadomieniem pisemnym kontrolującego,
- terminie do wniesienia sprzeciwu – trzy dni robocze od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli.

Wskazano również obowiązki kontrolowanego przedsiębiorcy, w tym:

- prowadzenia i przechowywania w swojej siedzibie książki kontroli oraz upoważnienia i protokołów kontroli oraz niezwłocznego okazania tych dokumentów kontrolującemu,
- dokonywania wpisów w książce kontroli informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych,
- pisemnego wskazywania osoby upoważnionej do reprezentowania przedsiębiorcy w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 119)

Sprawę braku upublicznienia na stronach internetowych BIP Urzędu ogólnych schematów procedur kontroli przedsiębiorców opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.4. W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania z zakresu przyjmowania i przesyłania wniosków przedsiębiorców o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej „CEIDG”), w tym o zmianach, wygaszeniu, wznowieniu prowadzonej działalności gospodarczej oraz przekształcania wniosków w formę dokumentu elektronicznego Powierzono Referatowi Organizacyjnemu Urzędu. Dwóm jego pracownikom udzielono stosownego upoważnienia, a zakres ich zadań uściślono w obowiązujących zakresach czynności. Analiza 25 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,

¹² Zarządzenia nr 55/15 z 27.05.2015 r., nr 181/16 z 13.04.2016 r. i 497/18 z 10.05.2018 r. (w 2017 r. nie planowano i nie wykonywano kontroli podatkowych).

- w każdym przypadku potwierdzono przyjęcie wniosku w sposób określony w art. 26 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- każdy z wniosków przetworzono w formę dokumentu elektronicznego w dniu ich złożenia w Urzędzie,
- wszystkie wnioski 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. (dowód: akta kontroli str. 3-11, 122-126)

Pracownicy Urzędu wprowadzili również do CEIDG, w sposób zgodny z postanowieniami określonymi w art. 37 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, informacje o przedsiębiorcach dotyczące uzyskania, utraty lub wygaśnięcia uprawnień wynikających z koncesji, zezwoleń bądź licencji.

Analiza wszystkich siedmiu spraw dotyczących wydania decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych oraz pięciu decyzji o wygaśnięciu takich zezwoleń wydanych przedsiębiorcom rodzinnym wykazała, że informacje o tych decyzjach we wszystkich przypadkach zostały wprowadzane do CEIDG terminowo. (dowód: akta kontroli str. 109)

2.5. W latach 2015-2018 (I kwartał) przedsiębiorcom z terenu gminy Mońki, w tym podmiotom prowadzącym firmy rodzinne, przyznano możliwość ubiegania się o zwolnienie z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis*¹³. Rada Miejska w przyjętej uchwale¹⁴ ustaliła, że:

- zwolnienia będą dotyczyły:
 - budynków lub ich części, budowli lub ich części i gruntów zajętych na prowadzenie nowo uruchomionej działalności gospodarczej na terenie gminy Mońki,
 - nowo wybudowanych budynków lub ich części, służących do prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej,
- wartość zwolnienia od podatku od nieruchomości (łącznie z innymi zwolnieniami) nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość 200 tys. euro (100 tys. euro dla podmiotów z sektora transportu drogowego) w dowolnie ustalonym okresie trzech lat,
- termin przyznawanych zwolnień od podatku od nieruchomości będzie zróżnicowany i uzależniony od następujących warunków:
 - dwa lata dla rozpoczynających działalność gospodarczą po raz pierwszy na terenie gminy Mońki i zatrudniających dwie osoby,
 - trzy lata dla rozpoczynających działalność gospodarczą po raz pierwszy na terenie gminy Mońki i zatrudniających pięć osób,
 - cztery lata dla rozpoczynających działalność gospodarczą po raz pierwszy na terenie gminy Mońki i zatrudniających minimum 15 osób.
- w przypadku podmiotów kontynuujących dotychczasową działalność przyznanie zwolnienia od podatku od nieruchomości uzależniono od zwiększenia poziomu zatrudnienia, istniejącego przed dniem rozpoczęcia korzystania z wnioskowanej pomocy, w tym:
 - dwuletnie zwolnienie za zwiększenie poziomu zatrudnienia o 10% i jego utrzymanie przez okres trzech lat,
 - trzyletnie zwolnienie za zwiększenie zatrudnienia o 20% i jego utrzymanie przez okres czterech lat,
 - czteroletnie zwolnienie za zwiększenie zatrudnienia o 30% i jego utrzymanie przez okres pięciu lat.
- warunkiem koniecznym przyznania zwolnienia było złożenie deklaracji lub informacji na podatek od nieruchomości, pisemnego oświadczenia o poziomie zatrudnienia,

¹³ W rozumieniu Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L/352 z 24.12.2013 r.)

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr XLI/326/14 z 14.03.2014 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis*.

wszystkich zaświadczeń o otrzymaniu pomocy de minimis oraz informacji wymaganych postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹⁵. Przedsiębiorcy, korzystający z tej formy pomocy zobligowani byli też do przedstawienia corocznie Urzędowi kompletu dokumentów tak jak wymagane przy ubieganiu się o zwolnienie z podatku. (dowód: akta kontroli str. 38-42)

Ustalone zasady przyznawania ulg w ramach pomocy de minimis zamieszczono na stronach internetowych Urzędu w zakładce wspieranie przedsiębiorczości¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 168)

W okresie objętym kontrolą ze zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis skorzystało czterech przedsiębiorców na łączną kwotę 113,7 tys. zł. W poszczególnych latach z pomocy korzystało po trzech przedsiębiorców na kwotę 29,8 tys. zł, w 2015 r. i 26,7 tys. zł w 2016 r., dwóch przedsiębiorców na kwotę 38 tys. zł w 2017 r. i jeden na kwotę 19,2 tys. zł w I kwartale 2018 r. Wśród podmiotów zwolnionych z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis było dwóch przedsiębiorców rodzinnych. (dowód: akta kontroli str. 43)

Analiza obu przypadków wykazała, że jeden z podmiotów¹⁷ skorzystał z pomocy w kwocie 19,3 tys. zł w latach 2013 – 2016, a drugi przedsiębiorca¹⁸ korzysta od 2016 r. z pomocy, która wg stanu na koniec I kwartału 2018 r. wyniosła 56,6 tys. zł. Badanie dokumentacji obu wniosków wykazało, że przedsiębiorcy rodinni ubiegający się o przyznanie ulg podatkowych w ramach pomocy de minimis spełnili kryteria do jej uzyskania, wyznaczone przez Radę Miejską w Mońkach, tj.:

- przedłożyli kompletne wnioski, które zweryfikowali pracownicy Referatu Finansów i Rozwoju Gospodarczego Urzędu,
- zachowali warunki przedmiotowe zwolnienia, bowiem:
 - przedsiębiorca kontynuujący dotychczasową działalność wskazał jako podstawę przyznania ulgi wykonanie nowego budynku i zwiększenie zatrudnienia z jednej do trzech osób,
 - przedsiębiorca rozpoczynający działalność na terenie gminy Mońki wskazał jako podstawę przyznania ulgi nabycie gruntów wraz z budynkami w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Zgłosił również 13 osobowy poziom zatrudnienia,
- wykazali, że kwota przyznanego zwolnienia łącznie z pomocą de minimis otrzymaną w roku ubiegania się o zwolnienie nie przekraczała równowartości kwoty odpowiednio 100 tys. euro (firma JAN TRANS) i 200 tys. euro (P.W. MALIBU S.C.),
- okres zwolnienia w obu przypadkach wynosił trzy lata. (dowód: akta kontroli str. 49-80)

Obaj przedsiębiorcy korzystający z ww. pomocy wywiązali się również z corocznego obowiązku składania do Urzędu kompletu informacji potwierdzającego utrzymanie warunków przyznania ulgi podatkowej (§ 8 uchwały). (dowód: akta kontroli str. 43-47)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Moniek nie umarzał przedsiębiorcom zaległości podatkowych. Korzystając z przysługujących uprawnień, na podstawie art. 67a § 1 w zw. z art. 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹, udzielił natomiast przedsiębiorcom publicznym dwóch odroczeń²⁰ odpowiednio w kwocie 59 tys. zł i 49,9 tys. zł oraz pięciokrotnie rozłożył na raty zobowiązania podatkowe czterem przedsiębiorcom o łącznej wartości 108,7 tys. zł. Dotyczyło to:

- w 2015 r. rozłożenia na raty zaległości z tytułu podatku od nieruchomości dwóm przedsiębiorcom o wartości ogółem 61,4 tys. zł, z czego:

¹⁵ Dz. U. Nr 53, poz. 311, ze zm.

¹⁶ <http://www.um-monki.pl/index3.php?ktory=500>

¹⁷ Firma JAN-TRANS prowadzona przez ojca wraz z synami.

¹⁸ Firma P.W. MALIBU S.C. prowadzona przez małżeństwo.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

²⁰ Odroczył termin płatności podatku od nieruchomości dwóm firmom publicznym SP ZOZ w Mońkach i Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej w Mońkach.

- dwukrotnie wyrażono zgodę²¹ na zastosowanie ulgi wobec przedsiębiorcy rodzinnego²² w postaci rozłożenia odpowiednio na 10 i trzy raty płatności zaległości podatkowych z lat 2014-2015 w kwotach 18,4 tys. zł oraz 25,8 tys. zł,
- wyrażono zgodę²³ na rozłożenie na trzy raty przedsiębiorcy rodzinnemu płatności zaległości podatkowej z 2014 r. w kwocie 17,2 tys. zł,
- w 2016 r. rozłożenia na raty zaległości z tytułu podatku od nieruchomości dwóm kolejnym przedsiębiorcom na łączną kwotę 47,3 tys. zł, z czego:
 - wyrażono zgodę²⁴ na rozłożenie na trzy raty przedsiębiorcy rodzinnemu płatności zaległości podatkowej z 2015 r. w kwocie 25,5 tys. zł,
 - wyrażono zgodę²⁵ na rozłożenie na dziewięć rat przedsiębiorcy rodzinnemu płatności zaległości podatkowej z 2015 r. w kwocie 21,8 tys. zł.

Analiza wszystkich siedmiu postępowań dotyczących przedsiębiorstw rodzinnych (dwóch w sprawie udzielenia ulg w ramach pomocy de minimis i pięciu w sprawie rozłożenia zobowiązań podatkowych na raty) wykazała, że we wszystkich przypadkach przedsiębiorcy kwalifikowali się do otrzymania wnioskowanych ulg. (dowód: akta kontroli str. 46-47)

Ponadto stwierdzono, że:

- w trakcie prowadzonych postępowań stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu, informując o prowadzonych czynnościach, umożliwiając uzupełnienie złożonych wniosków w wyznaczonych terminach, a w przypadku konieczności przedłużeniu ustawowego terminu załatwienia sprawy, podając stronom nową datę jego zakończenia wraz z uzasadnieniem,
- 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 rachunkach²⁶. (dowód: akta kontroli str. 46)

2.6. W grudniu 2015 r. Rada Miejska w Mońkach określiła wzory formularzy informacji i deklaracji podatkowych, w tym wzór informacji/danych o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości²⁷. Wzory te zamieszczono na stronie internetowej Urzędu, w zakładce druki do pobrania²⁸.

Rada Miejska w uchwale określiła również:

- krąg podmiotów zobowiązanych do składania deklaracji, w tym [1] osoby prawne; [2] jednostki organizacyjne oraz spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych; [3] posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych; [4] użytkownicy wieczysti gruntów; [5] posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz [6] osoby fizyczne będące współwłaścicielami lub współposiadaczami z osobami prawnymi, bądź z jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej lub ze spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej, z wyjątkiem osób tworzących wspólnotę mieszkaniową,
- instrukcję wypełniania, informując podatnika, które miejsca i jakie informacje należy wypełnić i podać (zobowiązano go do wypełnienia jasnych pól deklaracji – wypełnienie zaciemnionych pól powierzono pracownikom Urzędu).

²¹ Decyzje Burmistrza Moniek odpowiednio o nr FRG.3123.10.1.2015 i FRG.3123.10.4.2015 z 22.01.2015 r. i 14.12.2015 r.

²² Przedsiębiorcy prowadzącemu Zajazd Dworek w Mońkach.

²³ Decyzja Burmistrza Moniek nr FRG.3123.10.12.2014 z 16.01.2015 r.

²⁴ Decyzja Burmistrza Moniek nr FRG.3123.10.12.2014 z 26.03.2016 r.

²⁵ Decyzja Burmistrza Moniek nr FRG.3123.6.1.2016 z 5.04.2016 r.

²⁶ Dz. U. Nr 165 poz. 1373, ze zm.

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr XII/91/15 z 4.12.2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy informacji i deklaracji podatkowych.

²⁸ <http://um-monki.pl/index3.php?ktry=6>

- sposób wypełniania deklaracji – komputerowo, na maszynie lub ręcznie, dużymi drukowanymi literami, niebieskim lub czarnym kolorem,
- termin i miejsce składania deklaracji i informacji – do dnia 31 stycznia każdego roku podatkowego lub w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności mających wpływ na powstanie (wygaśnięcie) obowiązku podatkowego lub wysokość opodatkowania do Urzędu Miejskiego w Mońkach. (dowód: akta kontroli str. 130-139)

Jak oświadczyła pracownica Referatu Finansowego i Rozwoju Gospodarczego w latach 2015-2018 (I kwartał) żaden z podatników (w tym prowadzący firmę rodzinną) nie skorzystał z możliwości składania informacji i deklaracji podatkowych przez Internet.

(dowód: akta kontroli str. 140)

2.7. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Moniek wydał jedną interpretację indywidualną. Na wniosek jednej z firm rodzinnych²⁹ 18.09.2017 r. wydał interpretację dotyczącą podatku od nieruchomości w zakresie opodatkowania nieruchomości, która została zgłoszona jako adres prowadzonej działalności gospodarczej. Interpretacja, uznająca dotychczasowe postępowanie wnioskodawców za prawidłowe, została im przekazana 25.09.2017 r.³⁰, a następnie 12.10.2017 r. zamieszczona na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Upublicznienie interpretacji nastąpiło bez zbędnej zwłoki, tj. po upływie trzech dni od wyznaczonego w niej czternastodniowego terminu na złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z powodu niezgodności z prawem wydanej interpretacji. (dowód: akta kontroli str. 157-167)

Ponadto na stronach internetowych Urzędu w zakładkach *wspieranie przedsiębiorczości* i *oferta inwestycyjna*³¹ zamieszczono informacje o warunkach i zasadach uzyskania w Urzędzie zwolnień w podatku od nieruchomości dla firm rozpoczynających działalność³², zamierzeniach Urzędu w ramach rozwoju lokalnego gminy Mońki na lata 2014 – 2020³³, w tym celach strategicznych zmierzających do utworzenia Monieckiego Parku Przemysłowego i Monieckiego Centrum Obsługi Inwestora, wskazano przedsiębiorcom posiadane tereny inwestycyjne, zapewniano o możliwości uzbrojenia działek inwestycyjnych w niezbędną infrastrukturę, potencjał pracowniczy oraz informowano przedsiębiorców o organizowanych imprezach dla przedsiębiorców m.in. Warszawskich Międzynarodowych Targach Transportu Spedycji i Logistyki. (dowód: akta kontroli str. 168)

2.8. W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania z zakresu inspirowania wszelkich działań umożliwiających tworzenie nowych miejsc pracy oraz rozwoju przedsiębiorczości, a także prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej powierzono pracownikom Referatu Organizacyjnego. W zakresach obowiązków dwóch osób określono (bez sprecyzowania czy ich działania będą dotyczyć grupy przedsiębiorstw sektora MŚP, w tym firm rodzinnych), że będą oni prowadzić sprawy dotyczące działalności gospodarczej wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w tym m.in. :

- przyjmowania wniosków przedsiębiorców o wpis do CEIDG (m.in. o zmianach, wygaszeniu, wznowieniu) i przekształcanie ich w formę dokumentu elektronicznego,
- prowadzenia działalności informacyjnej skierowanej do przedsiębiorców oraz osób fizycznych planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej w zakresie możliwości uczestnictwa w szkoleniach, konferencjach tematycznych, targach oraz projektach dofinansowanych ze środków pomocowych,
- udziału w projektach wspierających rozwój przedsiębiorczości oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi w tym zakresie,
- prowadzenia innych spraw z zakresu działalności gospodarczej zastrzeżonej przepisami prawa dla gminy,

²⁹ Prowadzonej przez małżonków.

³⁰ Data wskazana na zwrotnym potwierdzeniu odbioru.

³¹ <http://www.um-monki.pl/index3.php?ktry=500> i <http://www.um-monki.pl/doc/2017/10/5/oferta.pdf>.

³² Zamieszczono treść uchwały Rady Miejskiej Nr XLI/326/14 w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

³³ Zamieszczono uchwałę Rady Miejskiej Nr XVII/121/16 w sprawie przyjęcia Planu rozwoju lokalnego Gminy Mońki na lata 2014-2020 wraz z treścią planu.

- postępowań o wydanie, zmianę lub cofnięcie licencji i zezwoleń w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (transport drogowy, sprzedaż napojów alkoholowych, usługi turystyczne).

W Urzędzie nie udało się natomiast zrealizować jednego z celów strategicznych Studium wykonalności planu podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej na lata 2014 – 2020³⁴. Nie utworzono bowiem Monieckiego Centrum Obsługi Inwestora i Przedsiębiorcy, do zadań którego miało należeć odpowiednie przygotowanie ofert inwestycyjnych dla przedsiębiorców, prowadzenie szkoleń dla kandydatów na przedsiębiorców, opracowywanie analiz i ekspertyz na potrzeby gminy i powiatu monieckiego podejmowanie współpracy z lokalnymi i regionalnymi instytucjami otoczenia biznesu, kierunkowe kształcenie na potrzeby biznesu i firm lokalnych. Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem „możliwości aplikowania o środki zewnętrzne. Obecnie w planach jest stworzenie Centrum Obsługi Inwestora w ramach działań idących w kierunku utworzenia Lokalnych Inkubatorów Przedsiębiorczości”. (dowód: akta kontroli str. 3-11, 128-129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) planowanie i prowadzenie kontroli podmiotów gospodarczych, w tym firm rodzinnych, w latach 2015-2018 (I kwartał) nie było poprzedzone analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (wskazującą obszary podmiotowe i przedmiotowe o największym ryzyku naruszenia przepisów). Stanowiło to naruszenie postanowień art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców³⁵ oraz obowiązku dokonywania takich analiz wprowadzonego od 1 stycznia 2017 r. postanowieniami art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Burmistrz Moniek wyjaśnił, że „W małej społeczności lokalnej jaką jest Gmina Mońki nie było potrzeby dokonywania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez lokalnych przedsiębiorców w ramach wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Natomiast kontrole wynikające z charakteru działalności gospodarczej oraz kontrole podatkowe były przeprowadzane systematycznie.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 167-168)

Prowadzenie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej jest obowiązkiem wynikającym wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. Umożliwia to również zaplanowanie systematycznych działań kontrolnych podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy.

- 2) Urząd nie wywiązał się z obowiązku upublicznienia na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej ogólnego schematu procedur kontroli podmiotów gospodarczych, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co było od 1 stycznia 2017 r. wymagane postanowieniami art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (od 30 kwietnia 2018 r. art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Burmistrz Moniek wyjaśnił, że „Jakkolwiek przepis prawa przewidywał opracowanie i upublicznienie schematu procedur kontroli przedsiębiorców, biorąc pod uwagę kontrole podatkowe i przeprowadzane przez GKRPA Urząd skupił się na obowiązkach organu kontroli wynikających z Działu VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa”.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 167-168)

Prowadzenie kontroli podmiotów gospodarczych nie zwalnia z obowiązków upublicznienia ogólnego schematu procedur ich kontroli, wynikających z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Ocena częściowa

W Urzędzie prawidłowo udzielano i wygaszano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, rejestrowano zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oraz przyznawano ulgi w podatku od nieruchomości. Przedsiębiorcom zapewniono sprawną i terminową obsługę wniosków wymagających wprowadzenia do CEIDG, możliwość

³⁴ Sporządzone przez firmę EkoExpert Doradztwo Ekologiczne i Gospodarcze Sp. z o.o. z Białegostoku, stanowiące podstawę opracowania Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Mońki na lata 2014-2020.

³⁵ Dz. U. poz. 646.

czynnego udziału w toczących się postępowaniach, a czynności kontrolne prowadzono terminowo i bez opieszałości.

Doboru podmiotów do kontroli nie poprzedzono jednak analizą prawdopodobieństwa naruszenia przez nich prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, zaś na stronach internetowych BIP Urzędu nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli podmiotów gospodarczych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Planowanie i przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców.
2. Upublicznienie na stronie BIP Urzędu ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy Prawo Przedsiębiorców.

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

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

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

Białystok, dnia 26 czerwca 2018 r.

Kontroler
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



podpis

³⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.