



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.04.2018

P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/88/2018 z 26 kwietnia 2018 r. 2. Joanna Szychałewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/85/2018 z 24 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sopotu, ul. Kościuszki 25/27, 81-704 Sopot (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako właściwe działania Urzędu podejmowane w latach 2015-2018 (do 31 marca)¹ w zakresie poinformowania odpowiedniego organu o zidentyfikowanych barierach w działalności przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych. Natomiast w zakresie prowadzenia objętych badaniem spraw dotyczących firm rodzinnych, NIK ocenia, że nie wszystkie działania Urzędu w tych sprawach były prawidłowe.

Za prawidłowe uznano zapewnienie możliwości wywiązywania się ze zobowiązań w podatku od nieruchomości drogą elektroniczną (w zakresie składania informacji i deklaracji na ten podatek), opublikowanie na stronie BIP² Urzędu interpretacji indywidualnej dotyczącej podatków lokalnych, załatwianie spraw administracyjnych, w tym w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (z wyjątkiem jednej) bez zbędnej zwłoki oraz niezwłoczne przekazywanie wniosków o wpis do CEIDG³.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- wydaniu 51 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie niekompletnych wniosków, a w dwóch przypadkach zawierających jako załączniki również m.in. decyzje państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładów wydane na wnioski wspólników spółek cywilnych innych niż wspólnicy, których dotyczyły wydane zezwolenia,
- wydaniu trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i jednej decyzji wygaszającej takie zezwolenia spółkom cywilnym zamiast ich wspólnikom oraz wydaniu 14 zezwoleń i wygaszeniu sześciu na wniosek tylko jednego wspólnika spółki cywilnej, zamiast wszystkich jej wspólników,

¹ Okres objęty kontrolą. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2015 r. i po 31 marca 2018 r., gdy miały związek z przedmiotem kontroli.

² Biuletyn Informacji Publicznej.

³ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

- niezachowaniu należytej staranności przy doręczeniu 29 decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- nieprzekazaniu do CEIDG informacji o uzyskaniu uprawnień wynikających z pięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wygaśnięciu trzech tego typu zezwoleń i cofnięciu jednego oraz przekazaniu niewłaściwych danych dotyczących tych uprawnień, ich wygaśnięcia lub cofnięcia,
- załatwieniu sprawy w postępowaniu o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych z przekroczeniem terminu dwóch miesięcy na jej załatwienie,
- niepoinformowaniu w dwóch postępowaniach o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych strony o niezałatwieniu sprawy w terminie,
- niewyznaczeniu w jednym postępowaniu o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego,
- nieprawidłowym ustaleniu kwoty odsetek od zaległości podatkowych w trzech decyzjach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych

Opis stanu
faktycznego

W trakcie bieżących prac Urzędu, w zakresie właściwości działania Wydziału Obywatelskiego oraz Wydziału Inżynierii i Ochrony Środowiska, zidentyfikowano bariery prawne w rozwoju przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że:

- przedsiębiorcy składający wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zwracali uwagę na brak wolnego limitu na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych i wobec tego brak możliwości pełnego rozwoju firmy,
- w Urzędzie nie podejmowano działań likwidujących wskazaną barierę, kierując się przepisem art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴, zobowiązującym m.in. do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożycia.

Naczelnik Wydziału Inżynierii i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśniła, że zidentyfikowano problem dotyczący obowiązku uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych dla usytuowania obiektów tymczasowych zlokalizowanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, określonego w art. 390 ust. 1 ustawy – Prawo wodne⁵. W piśmie skierowanym do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Prezydent Miasta Sopotu wskazał, że organizatorami kąpielisk bardzo często są przedsiębiorcy (nie tylko gmina), „którzy zgłaszają postulaty uproszczenia przepisów związanych z procedurą utworzenia kąpieliska lub miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli, które obecnie są nadmiernie rozbudowane i generują dodatkowe koszty nie tylko po stronie organizatorów, ale również po stronie administracji państwowej.”⁶

(dowód: akta kontroli str. 6-100)

⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.).

⁶ Do 30 maja 2018 r. nie otrzymano odpowiedzi na powyższe pismo z 26 kwietnia 2018 r.

Do Urzędu nie wpłynęły skargi, ani wnioski, dotyczące barier prawnych związanych z działalnością przedsiębiorstw sektora MŚP⁷, w tym firm rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-101)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako właściwe działania Urzędu w zakresie zidentyfikowania barier w rozwoju firm, w tym firm rodzinnych i poinformowanie właściwego organu o jednej ze zidentyfikowanych barier.

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

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Spośród wybranych 10 nowych rozwiązań przyjętych w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego⁸, które weszły w życie 1 czerwca 2017 r., wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹, a wynikających z „Pakietu 100 zmian dla firm”¹⁰, w Urzędzie zastosowano siedem, tj.:

- najczęściej stosowano poświadczenie przez pracownika Urzędu, na żądanie strony, zgodności odpisu dokumentu z okazanym oryginałem (art. 76a § 2b k.p.a.). Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że z uwagi na dużą liczbę poświadczonych dokumentów związanych z przyjmowaniem opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz składanych wniosków o wydanie takiego zezwolenia, podanie dokładnej liczby poświadczeń jest znacznie utrudnione, ale w jego ocenie takich spraw było powyżej 500, w tym pięć dotyczyło firm rodzinnych (spośród wytypowanych przez NIK do analizy 30 firm). Naczelnik Wydziału Geodezji Urzędu wskazała, że w ramach pracy tego Wydziału powyższe rozwiązanie zastosowano w 46 sprawach, w tym żadna nie dotyczyła firmy rodzinnej. Ponadto Naczelniczy dwóch innych Wydziałów¹¹ wskazali, iż w tych Wydziałach również stosowano powyższe rozwiązanie, ale utrudnione jest wskazanie konkretnej liczby,
- milczące załatwienie sprawy (rozdział 8a w dziale II k.p.a.) – jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu – stosowano¹², gdy wniosek w sprawie był kompletny i organ nie wniósł sprzeciwu z innych powodów określonych w ustawie – Prawo budowlane¹³,
- zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję (art. 127a k.p.a.) zastosowano w dwóch sprawach w Wydziale Geodezji (żadna nie dotyczyła firmy rodzinnej), natomiast Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wskazała, że takie przypadki wystąpiły również w tym Wydziale, gdy wszystkie strony postępowania zrzekły się takiego prawa¹⁴,

⁷ Małe i średnie przedsiębiorstwa.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.) – dalej: „k.p.a.”.

⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

¹⁰ „Pakiet 100 zmian dla firm” ogłoszony został w czerwcu 2016 r. Jego celem było zniesienie najbardziej uciążliwych przepisów utrudniających prowadzenie biznesu. W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie znaczna część przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, głównego elementu tego Pakietu.

¹¹ Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu i Konserwator Zabytków Miasta Sopotu.

¹² Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że nie jest możliwe ustalenie konkretnej liczby zastosowań, ponieważ trudno jest określić, którzy z przedsiębiorców składających wnioski byli z sektora MŚP, w tym firmą rodzinną, gdyż przy załatwieniu spraw z zakresu kompetencji Wydziału takie informacje nie były wymagane.

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).

¹⁴ Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że nie jest możliwe ustalenie konkretnej liczby zastosowań, ponieważ trudno jest określić, którzy z przedsiębiorców składających wnioski byli z sektora MŚP, w tym firmą rodzinną, gdyż przy załatwieniu spraw z zakresu kompetencji Wydziału takie informacje nie były wymagane.

- postępowanie uproszczone (rozdział 14 w dziale II k.p.a.) stosowano w podobnych sprawach, jak milczące załatwienie sprawy, w Wydziale Urbanistyki i Architektury Urzędu¹⁵,
- wyznaczenie terminu na usunięcie w podaniu braków formalnych, nie krótszego niż 7 dni (art. 64 § 2 k.p.a.), zastosowano w pięciu sprawach w Wydziale Obywatelskim (żadna nie dotyczyła firmy rodzinnej) oraz stosowano również w Wydziale Urbanistyki i Architektury i w Biurze Konserwatora Zabytków Miasta Sopotu¹⁶,
- Konserwator Zabytków Miasta Sopotu wyjaśniła, że w Biurze rozstrzygano wątpliwości faktyczne na korzyść przedsiębiorcy (art. 81a § 1 k.p.a.) i stosowano przyjazną interpretację przepisów (art. 7a k.p.a.)¹⁷.

W Urzędzie nie zastosowano mediacji (rozdział 5a w dziale II k.p.a.), nie miało miejsca ponaglenie (art. 37 k.p.a.) oraz posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106a k.p.a.).

(dowód: akta kontroli str. 6-100)

2.1.2. W wybranej próbie dotyczącej 30 firm rodzinnych nie zidentyfikowano spraw, w których można by zweryfikować prawidłowość liczenia, zgodnie z art. 57 § 4 k.p.a., od 1 czerwca 2017 r. terminów w przypadku, gdy koniec terminu do wykonania czynności przypadał na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę.

(dowód: akta kontroli str. 37-100)

2.2.1. Na podstawie analizy 30 spraw dotyczących firm rodzinnych, którym Prezydent Miasta Sopotu wydał w kontrolowanym okresie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ustalono, że:

- osiem wniosków o wydanie tych zezwoleń zawierało wszystkie elementy o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w przypadku pozostałych 22 wniosków stwierdzono braki, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia. W żadnym z wniosków nie wskazano, czy zezwolenie ma dotyczyć sprzedaży napojów alkoholowych w miejscu, czy poza miejscem sprzedaży. Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że typ zezwolenia był określany na podstawie rubryki nazwa lokalu gastronomicznego lub sklepu oraz przedmiotu działalności gospodarczej, a przy ewentualnym braku danych dotyczących określenia, czy był to sklep, pub lub restauracja, korzystano z pomocy uprzednio wydanych zezwoleń. Ponadto Naczelnik wyjaśnił, że wnioski o wydanie zezwolenia zostały już zmodyfikowane i poszerzone o rubrykę – przeznaczenie do spożycia w miejscu/ poza miejscem sprzedaży;
- do złożonych wniosków załączono dokumenty, o których mowa w art. 18 ust. 6 powyższej ustawy, z wyjątkiem dwóch przypadków, gdy zezwolenia wydano na podstawie decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, dotyczących innego składu osobowego spółki cywilnej niż wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;
- zezwolenia zostały wydane po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady Miasta Sopotu, stosownie do wymogu art. 18

¹⁵ Jw.

¹⁶ Zastępca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że nie jest możliwe ustalenie konkretnej liczby zastosowań, ponieważ trudno jest określić, którzy z przedsiębiorców składających wnioski byli z sektora MŚP, w tym firmą rodzinną, gdyż przy załatwieniu spraw z zakresu kompetencji Wydziału takie informacje nie były wymagane. Konserwator Zabytków Miasta Sopotu wyjaśniła, że nie jest możliwe wskazanie konkretnej liczby takich spraw dotyczących przedsiębiorców z sektora MŚP, z uwagi na dużą liczbę prowadzonych w Wydziale spraw nierozróżniających ich na te dotyczące przedsiębiorców z sektora MŚP, w tym firmy rodzinne oraz pozostałe osoby/podmioty.

¹⁷ Jw.

ust. 3a powyższej ustawy. W jednym przypadku – jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu – pomyłkowo wskazano w zezwoleniach datę ich wydania późniejszą, niż data wydania takiego postanowienia, a zezwolenia zostały wydane po uzyskaniu postanowienia;

- w przypadku 18 spraw, w których odnotowano datę wpływu wniosku do Urzędu, sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, każdorazowo przed upływem miesiąca od daty wpływu wniosku, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Natomiast w pozostałych 12 przypadkach nie odnotowano daty wpływu wniosku do Urzędu, zatem terminowość załatwienia sprawy nie została poddana ocenie w tych przypadkach, choć decyzje wydano przed upływem miesiąca od dnia sporządzenia wniosku. Ponadto stwierdzono błędy przy wydaniu i doręczaniu zezwoleń, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 21-36, 102-132, 146-147)

2.2.2. Na podstawie analizy 24 spraw dotyczących firm rodzinnych, w których Prezydent Miasta Sopotu cofnął (trzy), wygasił (13) lub w przypadku których wygasł w kontrolowanym okresie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (8) ustalono, że:

- wszystkie (trzy) zezwolenia cofnięto w związku ze sprzedażą alkoholu osobie nietrzeźwej na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Postępowania wszczęto z urzędu, w toku postępowań m.in. przesłuchano świadków, w tym stronę postępowania, za każdym razem stronie zapewniono możliwość zapoznania się z aktami sprawy, wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- podstawą wygaśnięcia zezwoleń w siedmiu sprawach była likwidacja punktu sprzedaży, w ośmiu – upływ terminu ważności zezwolenia, w dwóch – zmiana rodzaju działalności punktu sprzedaży, w trzech – zmiana składu osobowego wspólników spółki cywilnej i w jednej – niedopełnienie obowiązku dokonania w obowiązującym terminie opłaty w wysokości określonej w art. 11¹ ust. 2 i 5, zgodnie z art. 18 ust. 12 odpowiednio pkt 1-5 lit. b powyższej ustawy.

Z wyjątkiem wygaśnięcia zezwoleń z powodu upływu terminu ważności oraz niedopełnienia w terminie obowiązku dokonania opłaty¹⁸, wygaśnięcie zezwoleń nastąpiło w drodze decyzji wydanej w ciągu maksymalnie 13 dni¹⁹ od daty sporządzenia lub wpływu do Urzędu wniosku dotyczącego przesłanek ich wygaśnięcia.

W przypadku:

- siedmiu wniosków wskazano datę ich wpływu do Urzędu, a w pięciu nie,
- dziewięciu decyzji wskazano datę wygaśnięcia zezwoleń, natomiast w siedmiu decyzjach nie wskazano daty wygaśnięcia lub cofnięcia uprawnień wynikających z tego typu zezwoleń.

Ponadto stwierdzono błędy przy wydaniu i doręczaniu zezwoleń, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 133-204)

2.2.3. W latach 2015-2018 (do 31 marca) Prezydent Miasta Sopotu nie wydawał zezwoleń firmom rodzinnym na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także

¹⁸ W tych przypadkach wygaśnięcie nastąpiło bez wniosku strony.

¹⁹ Średnio w ciągu czterech dni.

grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części oraz na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 215-221)

2.3. W latach 2015-2018 (do 31 marca) pracownicy Urzędu skontrolowali jednokrotnie trzy firmy rodzinne.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²¹ i art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym²², w zakresie:

- spełnienia wymogów będących podstawą wydania firmie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy (dwie firmy, w przypadku których poprzednie kontrole przeprowadzono pięć lat temu),
- spełnienia wymogów będących podstawą wydania firmie zaświadczenia (ze zmianami) na przewozy drogowe na potrzeby własne, w zakresie krajowego niezarobkowego przewozu drogowego rzeczy (jedna firma, która nie była dotychczas kontrolowana).

Powyższe kontrole przeprowadzono jednego dnia w siedzibie Urzędu, na podstawie upoważnień do kontroli i po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorców o zamiarze ich przeprowadzenia.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Obywatelskiego Urzędu wynika, że:

- powyższe kontrole przeprowadzane są co najmniej raz na pięć lat, zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, stąd nie jest przeprowadzana w ich przypadku analiza ryzyka, o której mowa w art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- schemat kontroli, o którym mowa w art. 78a ust. 3 powyższej ustawy, został określony w Zarządzeniu Nr 532/2016 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli spełniania przez przedsiębiorcę warunków związanych z wydaniem uprawnień w zakresie krajowego transportu drogowego rzeczy, które zostało zamieszczone na stronach BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6-100, 222-249)

2.4.1. Na podstawie analizy kompletności wniosków o wpis do CEIDG dotyczących 30 firm rodzinnych działających w Sopocie ustalono, że:

- w 25 przypadkach wnioski o wpis do ewidencji działalności gospodarczej składane były na formularzu zamieszczonym na stronie internetowej CEIDG, a w pięciu przypadkach – w BIP ministra właściwego ds. gospodarki, zgodnie z art. 24 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- każdorazowo potwierdzano przyjęcie wniosku, zgodnie z art. 26 ust. 3 powyższej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 21-36, 250-253)

2.4.2. Na podstawie analizy powyższych 30 firm rodzinnych ustalono, że przysyłanie przedmiotowych formularzy do CEIDG odbywało się w terminie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. nie później niż następnego dnia roboczego od dnia jego otrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 250-253)

2.4.3. Na podstawie analizy 30 spraw dotyczących firm rodzinnych w zakresie przekazywania informacji i danych, o których mowa w art. 37 ust. 5 ustawy

²⁰ Zadanie realizował Komunalny Związek „Dolina Redy i Chylonki” z siedzibą w Gdyni.

²¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – obowiązywała do 30 kwietnia 2018 r.

²² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2200, ze zm.).

o swobodzie działalności gospodarczej, do CEIDG, dotyczących wydania łącznie 57 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wygaśnięć 13 tego typu zezwoleń i cofnięcia dwóch takich zezwoleń, ustalono, że:

- w 63 przypadkach z 72, tj. w 87,5%, przekazano do CEIDG informację o uzyskaniu uprawnień wynikających z tych zezwoleń (52), wygaśnięciu tego typu uprawnień (10) lub ich cofnięciu (1), niemniej jednak informacje te przekazano przed uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia w danej sprawie. W dziewięciu przypadkach nie przekazano do CEIDG w ogóle informacji w tym zakresie;
- we wszystkich przypadkach przekazano prawidłowe informacje o znaku sprawy²³ oraz zakresie uprawnień, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym wskazano nieprawidłową datę, do której obowiązywało zezwolenie;
- w przypadku informacji o wygaśnięciu trzech zezwoleń wskazano prawidłowe daty ich wygaśnięcia, a siedmiu nieprawidłowe daty. W przypadku cofniętego zezwolenia również wskazano nieprawidłową datę jego cofnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 254-277)

2.5. W latach 2015-2018 (do 31 marca) Prezydent Miasta Sopotu udzielił ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa²⁴, czterem przedsiębiorcom na łączną kwotę 73,9 tys. zł²⁵, w tym jednej firmie rodzinnej w kwocie 39,6 tys. zł.

Udzielone ulgi polegały na:

- odroczeniu terminu płatności podatku – jednemu przedsiębiorcy na kwotę 14,3 tys. zł,
- odroczeniu zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – jednemu przedsiębiorcy na kwotę 18,6 tys. zł,
- umorzeniu w całości zaległości podatkowej – dwóm przedsiębiorcom w łącznej kwocie 41,0 tys. zł, w tym jednemu prowadzącemu firmę rodzinną.

Trzem firmom rodzinnym odmówiono przyznania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, tj. w dwóch przypadkach odmówiono umorzenia zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, a w jednym przypadku odmówiono umorzenia odsetek od zaległości podatkowych. W zbadanych sprawach stosowano jednolite zasady przy odmowie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

W przeprowadzonych postępowaniach dotyczących udzielenia oraz odmowy udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych firmom rodzinnym ustalono, że:

- jedną sprawę załatwiono w ciągu miesiąca, dwie w ciągu dwóch miesięcy²⁶, a jedną po upływie dwóch miesięcy, a o niezakończonym terminie sprawy w terminie nie poinformowano strony postępowania,
- w celu rozpatrzenia wniosków wezwano strony do przedłożenia dokumentów przedstawiających ich sytuację finansową i ekonomiczną, z wyjątkiem jednej sprawy, w przypadku której – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu – sytuacja ta została przedstawiona dokładnie już we wniosku podatnika,
- w trzech sprawach wyznaczono stronom siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, zgodnie z art. 200 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, a w jednej sprawie dotyczącej odmowy umorzenia takiego terminu nie wyznaczono,

²³ W czterech sprawach brak było możliwości zweryfikowania danych dotyczących wprowadzonych uprawnień i ograniczeń do systemu CEIDG przez pracowników Urzędu z powodu wykreślenia przedsiębiorców z tego rejestru.

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.).

²⁵ W 2015 r. dwóm przedsiębiorcom w łącznej kwocie 20,0 tys. zł, w 2016 r. – jednemu przedsiębiorcy na kwotę 14,3 tys. zł i w 2017 r. jednemu na kwotę 39,6 tys. zł.

²⁶ W tym jedną przy niewliczeniu do terminu załatwienia sprawy terminów określonych w art. 139 § 4 ustawy – Ordynacja podatkowa.

- decyzje spełniały wymogi art. 210 ustawy - Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem dwóch opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia. We wszystkich sprawach zbadano istnienie ważnego interesu strony lub interesu publicznego i w przypadku decyzji odmawiających udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych uznano, że nie zachodził żaden z nich, natomiast w przypadku jednej decyzji udzielającej takiej ulgi uznano, że istniał ważny interes strony dotyczący głównie trudnej i pogarszającej się sytuacji finansowej, w tym m.in. ograniczone możliwości regulowania zobowiązań podatkowych²⁷,
- rzetelnie naliczono odsetki w jednej sprawie, a w trzech zostały one naliczone lub ustalone nieprawidłowo, w jednej sprawie nieprawidłowo wskazano kwotę należności głównej,
- zbadano kwestię pomocy de minimis.

(dowód: akta kontroli str. 278-371)

We wszystkich latach objętych kontrolą stosowano preferencyjną stawkę w podatku od nieruchomości od gruntów stanowiących plaże nadmorskie²⁸, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a w 2015 r. i 2018 r. stosowano również preferencyjną stawkę w podatku od nieruchomości od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności stajni koni wyścigowych, stajni koni sportowych i stajni koni rekreacyjnych.

Wysokości tych stawek oraz warunki ich przyznania były stałe we wszystkich latach i zostały określone w uchwałach Rady Miasta Sopotu²⁹ opublikowanych na stronach internetowych Urzędu oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego³⁰.

Preferencyjna stawka w podatku od nieruchomości od:

- gruntów stanowiących plaże nadmorskie wynosiła 0,26 zł za 1 m² i była niższa o 0,62 zł (w latach 2015-2017) i o 0,65 zł w 2018 r. od podstawowej stawki określonej w uchwale Rady Miasta Sopotu³¹, wynoszącej odpowiednio 0,89 zł i 0,91 zł,
- budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności stajni koni wyścigowych, stajni koni sportowych i stajni koni rekreacyjnych wynosiła 2,70 zł za 1 m² i była niższa o 20,33 zł i o 20,40 zł od podstawowej stawki określonej w uchwale Rady Miasta Sopotu wynoszącej w 2015 r. – 23,03 zł, a w 2018 r. – 23,10 zł.

W latach objętych kontrolą z powyższej pomocy skorzystało łącznie 10 przedsiębiorców (żaden nie prowadził firmy rodzinnej), uzyskując pomoc w łącznej kwocie 923,5 tys. zł³², w tym z preferencyjnej stawki w podatku od nieruchomości:

- od gruntów stanowiących plaże nadmorskie skorzystało łącznie dziewięciu³³ przedsiębiorców, uzyskując pomoc w łącznej kwocie 60,8 tys. zł³⁴,

²⁷ W sprawie Prezydent Miasta Sopotu trzykrotnie wydał decyzje odmawiające udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, które zostały zaskarżone przez podatnika do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). SKO za każdym razem uchyliło zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia, wskazując na konieczność dogłębnej analizy sytuacji finansowej firmy i stanu faktycznego sprawy.

²⁸ Pas gruntów piaszczystych obejmujący plaże i wydmy, ograniczony z jednej strony linią brzegową Zatoki Gdańskiej, z drugiej strony – Al. F. Mamuszek i Al. Wojska Polskiego.

²⁹ Uchwała Nr XXXIV/468/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie: ustalenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku obowiązujących na obszarze miasta Sopotu w 2018 roku, uchwała Nr XXIII/304/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie: ustalenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku obowiązujących na obszarze miasta Sopotu w 2017 roku, uchwała Nr XIII/175/2015 Rady Miasta Sopotu z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie: ustalenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku obowiązujących na obszarze miasta Sopotu w 2016 roku, uchwała Nr II/4/2014 Rady Miasta Sopotu z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie: ustalenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku obowiązujących na obszarze miasta Sopotu w 2015 roku.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego odpowiednio: z 2017 r. poz. 4168, z 2016 r. poz. 4036, z 2015 r. poz. 4025 i z 2014 r. poz. 4341.

³¹ Wysokość stawek podstawowych, jak i preferencyjnych, ustalono w tych samych uchwałach Rady Miasta Sopotu.

³² W zakresie 2018 r. dane wynikają ze złożonych do 11 maja 2018 r. informacji w sprawie podatku od nieruchomości za 2018 r.

³³ Jeden przedsiębiorca w każdym roku, tj. w czterech latach, trzech w trzech latach, jeden w dwóch i czterech w jednym roku.

- od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności stajni koni wyścigowych, stajni koni sportowych i stajni koni rekreacyjnych skorzystał jeden przedsiębiorca, uzyskując pomoc w łącznej kwocie 862,7 tys. zł³⁵.

Różnica pomiędzy stawką preferencyjną a podstawową stanowiła³⁶ pomoc de minimis. W celu uzyskania powyższej pomocy zobowiązano podatników do złożenia wraz z deklaracją/informacją na podatek od nieruchomości wskazanych dokumentów, o których mowa w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁷.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu, w kontrolowanym okresie:

- nie stosowano żadnych preferencyjnych stawek podatków w pozostałych podatkach lokalnych,
- Rada Miasta Sopotu nie podjęła uchwał zwalniających z podatków nowych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 278-299, 372-403, 410-414)

2.6. Rada Miasta Sopotu określiła, w drodze uchwały z 19 grudnia 2016 r.³⁸, warunki i tryb składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Niemniej jednak – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu – do 31 marca 2018 r. żaden podatnik nie skorzystał z takiej formy złożenia wskazanych dokumentów i nie było również żadnych zapytań ani sygnałów ze strony przedsiębiorców w zakresie funkcjonowania tego systemu.

(dowód: akta kontroli str. 278-299, 411)

2.7. W latach 2015-2018 (do 31 marca) Prezydent Miasta Sopotu wydał jedną interpretację indywidualną dotyczącą podatków lokalnych. Interpretacja została opublikowana na stronie BIP Urzędu na podstawie art. 14i § 3 ustawy – Ordynacja podatkowa w związku z art. 14j § 3 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 278-299, 396-397, 404-409)

2.8. Sekretarz Miasta Sopotu wyjaśnił, że w Urzędzie nie utworzono komórki oraz nie oddelegowano osoby zajmującej się obsługą i współpracą z przedsiębiorcami.

(dowód: akta kontroli str. 425-426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych w 22 wnioskach, pomimo że zgodnie z art. 64 § k.p.a., jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Łącznie 51 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydano na podstawie 22³⁹ niekompletnych wniosków, tj.:

- w trzech wnioskach, jako przedsiębiorcę wskazano tylko spółkę cywilną, jej siedzibę i adres (nie wskazano natomiast współników tych spółek),

³⁴ W poszczególnych latach 2015-2018 odpowiednio – czterech (14,9 tys. zł), pięciu (17,3 tys. zł), siedmiu (19,7 tys. zł) i trzech (8,9 tys. zł).

³⁵ W 2015 r. – 439,0 tys. zł, w 2018 r. – 423,7 tys. zł.

³⁶ Zgodnie z zapisami uchwał Rady Miasta Sopotu.

³⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

³⁸ Uchwała nr XXIV/318/2016 Rady Miasta Sopotu w sprawie: możliwości składania deklaracji i informacji na podatek od nieruchomości, rolny i leśny oraz podatek od środków transportowych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 2017 poz.365).

³⁹ W niektórych przypadkach w jednym wniosku brakowało kilku elementów.

- w siedmiu wnioskach nie wskazano numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej⁴⁰/numeru identyfikacji podatkowej (NIP)⁴¹, a w pięciu wnioskach wskazano NIP spółki cywilnej, zamiast NIP-y ich wspólników,
 - w 16 wnioskach nie wskazano przedmiotu działalności gospodarczej,
 - w dwóch wnioskach nie wskazano adresu punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego),
- pomimo, że obowiązek podania we wnioskach powyższych danych wynikał odpowiednio: z art. 18 ust. 5 pkt 2, 3, 4 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że:

- w przypadku spółek cywilnych zezwolenia wydano w związku z zawarciem przez przedsiębiorcę we wniosku nazwy spółki cywilnej, a następnie wymienieniu wspólników spółki cywilnej. W zezwoleniach zostali wymienieni wspólnicy spółki cywilnej wraz z jej nazwą oraz siedzibą, zatem oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedziba i adres oraz NIP zostały wykazane,
- do połowy 2016 r. w Wydziale funkcjonował stary wzór wniosku nie zawierający informacji dotyczących przedmiotu działalności gospodarczej oraz numeru KRS/NIP lub nie był wystarczająco korygowany. Niemniej jednak, do każdego wniosku załączono wydruk z CEIDG, który zawierał wspomniane dane. Dodatkowo po zmianie pracownika merytorycznego wnioski zostały zaktualizowane, a ich weryfikacja znacząco się poprawiła. Obecnie zarówno numery NIP/KRS jak i przedmiot działalności gospodarczej są weryfikowane i stosownie uzupełniane,
- organ, stosując politykę przyjazną przedsiębiorcy, przyjął, że adres składowania jest taki sam, jak adres punktu sprzedaży.

NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego w powyższych wyjaśnieniach. Zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP), a zgodnie z art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą, za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Zatem – w ocenie NIK – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa spółka cywilna nie posiada statusu przedsiębiorcy, natomiast taki status mają poszczególni jej wspólnicy i to oni powinni być wskazani, jako przedsiębiorcy we wniosku. Stosowanie polityki przyjaznej przedsiębiorcy natomiast nie usprawiedliwia – w ocenie NIK – niewzewzania wnioskodawców do uzupełnienia obligatoryjnych elementów wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 104-121)

2. Pięć zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydano na podstawie decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, dotyczących innego składu osobowego spółki cywilnej, niż wydane zezwolenia.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że zezwolenia wydano „w związku z toczącym się sporem kompetencyjnym swego czasu, w którym

⁴⁰ Dotyczy czterech wniosków, zgodnie z przepisem obowiązującym do 18 maja 2016 r.

⁴¹ Dotyczy trzech wniosków, zgodnie z przepisem obowiązującym od 19 maja 2016 r.

to Główny Inspektor Sanitarny twierdził, że wydawana jest za duża ilość decyzji SANEPID-u, w związku z czym raz wydana decyzja na określony punkt pozostaje ważna bez względu na to, jakie zmiany zajdą u przedsiębiorcy prowadzącego dany punkt sprzedaży alkoholu. Po pewnym czasie i sygnałach organów wydających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wprowadzono zasadę, obowiązującą do dnia dzisiejszego, w myśl której dla takiego samego punktu wydawane jest zaświadczenie o zmianie przedsiębiorcy, które jest ważne wraz z pierwszą wydaną decyzją na właściwy punkt sprzedaży alkoholu.”

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają w pełni wskazanej nieprawidłowości, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, podmiot (strona) zobowiązany był dołączyć do wniosku decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, w której ten podmiot był wskazany jako strona.

(dowód: akta kontroli str. 104-118, 122-125)

3. Na wniosek dotyczący sprzedaży trzech rodzajów napojów alkoholowych, tj. do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) i powyżej 18% zawartości alkoholu, wydano trzy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% alkoholu oraz piwa, co świadczy o braku należytej staranności przy określaniu rodzaju zezwolenia w wydanych decyzjach.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że powyższe wynikało z oczywistej omyłki i zostanie sprostowane.

(dowód: akta kontroli str. 104-118, 126-127)

4. Na wniosek tylko jednego wspólnika spółki cywilnej wydano 14 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wygaszono sześć tego typu zezwoleń. Ponadto w trzech zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych i jednej decyzji wygaszającej trzy tego typu zezwolenia, jako stronę wskazano spółkę cywilną, zamiast poszczególnych jej wspólników.

Jak wcześniej wskazano, spółka cywilna nie posiada statusu przedsiębiorcy. Status przedsiębiorcy mają natomiast poszczególni jej wspólnicy. Ponadto spółka cywilna nie ma przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie może zatem skutecznie żądać wszczęcia postępowania, a w konsekwencji nie może też być adresatem decyzji administracyjnej.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Obywatelskiego Urzędu wynika, że:

- zezwolenia zostały wydane na wniosek podpisany tylko przez jednego ze wspólników, gdyż przedstawiono do wglądu umowę spółki cywilnej, w której była wskazana osoba uprawniona do reprezentowania spółki,
- w pozostałym zakresie powyższe wynikało z omyłki/przeoczenia.

W ocenie NIK przedłożenie do wglądu umowy spółki cywilnej, w której wskazano osoby uprawnione do reprezentowania spółki, nie zmienia faktu, że to poszczególni wspólnicy spółki cywilnej są stroną w postępowaniu administracyjnym, a nie spółka cywilna, która nie jest osobą prawną.

(dowód: akta kontroli str. 104-121, 128-132, 148-163)

5. Niewłaściwie doręczono łącznie 29 decyzji, tj.:

- nie dokumentowano doręczenia stronom pięciu decyzji⁴², pomimo że zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi, a w myśl art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia,
- 17 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych doręczono tylko jednemu wspólnikowi spółki cywilnej, a cztery decyzje o wygaśnięciu tego typu zezwoleń skierowano do spółki cywilnej, pomimo, jak już wskazano, to wszyscy wspólnicy spółki cywilnej są stroną w postępowaniu administracyjnym, a nie spółka cywilna,
- nie udokumentowano przedłożenia pełnomocnictwa do odebrania trzech zezwoleń i nie wskazano daty ich odbioru, pomimo wymogu odpowiednio art. 33 § 2 oraz art. 46 § 1 k.p.a.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Obywatelskiego Urzędu wynika, że:

- przedsiębiorcy odebrali osobiście decyzje, ale nie pokwitowali odbioru,
- decyzje doręczono tylko jednemu wspólnikowi spółki cywilnej w wyniku błędu,
- zezwolenie zostało odebrane przez upoważnioną osobę, ale pełnomocnictwo przyjęto tylko do wglądu, nie chcąc pobierać opłaty skarbowej, a brak daty odbioru wynikał z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 104-118, 122, 124, 130-132, 148-162, 205-214)

6. W przypadku 17 wniosków⁴³ nie udokumentowano daty ich wpływu do Urzędu, pomimo takiego wymogu, określonego w § 40 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁴⁴.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Obywatelskiego Urzędu wynika, że praktykowano zasadę składania wniosków przez przedsiębiorców osobiście pracownikom Wydziału, gdzie w obecności pracownika Urzędu przedsiębiorcy wpisywali datę złożenia wniosku, a nie w Kancelarii Urzędu. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu, przyjęta zasada podyktowana była licznymi brakami w składanych wnioskach oraz wątpliwościami przedsiębiorców, co do ich wypełniania.

W ocenie NIK powyższy sposób postępowania nie wykluczał możliwości wskazania przez pracownika Urzędu daty wpływu wniosku do Urzędu, a data ta jest istotna z uwagi na rozpoczęcie biegu terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 104-118, 148-157)

7. W siedmiu decyzjach nie wskazano daty wygaśnięcia (cztery decyzje) lub cofnięcia (trzy decyzje) uprawnień wynikających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Decyzja stwierdzająca cofnięcie lub wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 18 odpowiednio ust. 10 i 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest aktem deklaratoryjnym, potwierdzającym

⁴² Trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i dwóch decyzji o wygaśnięciu tego typu zezwoleń.

⁴³ 12 dotyczących wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i pięciu dotyczących wygaśnięcia tego typu zezwoleń.

⁴⁴ Dz. U. Nr 14 poz. 67, ze zm.

zaistnienie określonego zdarzenia skutkującego cofnięciem lub wygaśnięciem zezwolenia. Zatem – w ocenie NIK – mając na uwadze art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a., zgodnie z którym decyzja zawiera rozstrzygnięcie, w treści decyzji powinna znaleźć się informacja dotycząca momentu zaistnienia zdarzenia powodującego cofnięcie lub wygaśnięcie zezwolenia.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Obywatelskiego Urzędu wynika, że nie wskazano powyższych dat, ponieważ dotychczas praktykowano zasadę, że datą wygaśnięcia i cofnięcia zezwolenia była data wydania decyzji w tej sprawie, natomiast w 2018 r. praktyka ta została zmieniona i obecnie data jest wskazywana w rozstrzygnięciu decyzji.

We wszystkich (trzech) objętych badaniem decyzjach wydanych w 2018 r. i dotyczących wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wskazano datę ich wygaśnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 104-118, 158-174, 190-196, 199-204)

8. Do CEIDG:

- nie przekazano informacji o uzyskaniu uprawnień wynikających z pięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wygaśnięciu trzech tego typu uprawnień i cofnięciu jednego uprawnienia, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- przekazano:
 - wszystkie informacje przed uprawomocnieniem się rozstrzygnięć w danej sprawie, tj. informację o uzyskaniu uprawnień wynikających z 52 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wygaśnięciu 10 tego typu zezwoleń i o cofnięciu jednego takiego zezwolenia,
 - niewłaściwe daty uprawomocnienia się 60 decyzji,
 - nieprawidłową datę, do której obowiązywało jedno zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych,
 - nieprawidłowe daty wygaśnięcia siedmiu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i cofnięcia jednego tego typu zezwolenia.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego Urzędu wyjaśnił, że:

- informacje do CEIDG nie zostały przekazane omyłkowo, a po wykryciu błędu (w wyniku kontroli NIK), uprawnienia lub ograniczenia zostaną uzupełnione⁴⁵,
- do CEIDG przekazywano informacje przed uprawomocnieniem się spraw, których dotyczyły, ponieważ informacje te przekazywano generalnie w momencie odbioru zezwolenia przez przedsiębiorcę i uzyskania przez niego uprawnienia, a w systemie CEIDG podano daty uprawomocnienia się decyzji,
- zgodnie z informacją uzyskaną na szkoleniu dotyczącym „obsługi w środowisku strony CEIDG” przyjęto zasadę wprowadzania daty uprawomocnienia liczonej od daty uzyskania uprawnienia,
- pomyłkowo wskazano niewłaściwą datę, do której obowiązywało zezwolenie – pomyłkę poprawiono w trakcie kontroli NIK,
- w przypadku przekazania informacji o dacie wygaśnięcia zezwoleń praktykowana była zasada wpisywania daty wydania decyzji, a w przypadku odwołania się od decyzji organu I instancji i utrzymania jej w mocy przez organ II instancji, za datę wygaśnięcia/cofnięcia przyjmowało się datę wydania decyzji organu I instancji.

⁴⁵ W wyniku kontroli 8 czerwca 2018 r. zamieszczono informację o cofnięciu jednego zezwolenia.

Nieprzekazanie do CEIDG wskazanych informacji stanowiło naruszenie art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zgodnie, z którym informacje, o których mowa w ust. 2, są przekazywane do CEIDG przez odpowiednie organy właściwe do spraw zezwoleń niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Natomiast przekazanie do CEIDG informacji przed uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia w danej sprawie oraz niewłaściwych danych w zakresie określonym w powyższym przepisie stanowiło działanie nierzetelne. Przekazane do CEIDG informacje o dacie uprawomocnienia się spraw były nieprawidłowe, gdyż od decyzji wydanych w I instancji służyło stronie odwołanie do SKO w terminie 14 dni od doręczenia decyzji, a od decyzji wydanych w II instancji – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, natomiast zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, a zgodnie z art. 16 § 3 k.p.a. decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne. Zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do CEIDG powinny być przekazywane informacje po ich uprawomocnieniu wraz z podaniem danych wynikających z rozstrzygnięcia w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 254-273)

9. Decyzję o wyrażeniu zgody na umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę wydano 16 lutego 2017 r., tj. wyłączając terminy, o których mowa 139 § 4 ustawy – Ordynacja podatkowa, po upływie ponad trzech miesięcy (98 dni)⁴⁶, co stanowiło naruszenie art. 139 § ust. 1 powyższej ustawy.

Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że powyższe postępowanie przedłużyło się z różnych względów niezależnych od organu oraz z uwagi na to, iż sprawa była trudna, konieczne było bardzo wnikliwe przeanalizowanie zebranego w toku postępowania materiału dowodowego.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla niezakończania sprawy w terminie, ponieważ zgodnie z 139 § ust. 1 ustawy – Ordynacja podatkowa załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy tej ustawy stanowią inaczej. Ponadto Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu nie wskazała działań podejmowanych w powyższej sprawie w ciągu łącznie prawie dwóch miesięcy (poza analizą zebranego materiału dowodowego), tj. w okresie od otrzymania zwróconych przez SKO akt sprawy do dnia przestania wezwania stronie (26 dni – od 21 września 2016 r. do 18 października 2016 r.) oraz od upływu terminu na wypowiedzenie się stronie w zakresie zebranego materiału dowodowego do wpływu pisma strony w sprawie zmiany wniosku⁴⁷ (29 dni – od 10 stycznia do 7 lutego 2017 r.).

W powyższym postępowaniu z opóźnieniem poinformowano stronę o niezakończaniu sprawy we właściwym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 301-354, 415-424)

⁴⁶ Licząc od 21 września 2017 r., tj. od daty wpływu do Urzędu zwróconych przez SKO akt sprawy w związku z wniesionym przez stronę odwołaniem od wydanej przez Prezydenta Miasta Sopotu decyzji o odmowie umorzenia zaległości podatkowych wraz z odsetkami – SKO wydało decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

⁴⁷ Zmiana wniosku dotyczyła skrócenia okresu, za który wnoszono o umorzenie zaległości.

10. W jednym postępowaniu prowadzonym w sprawie umorzenia zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę nie poinformowano strony postępowania o niezakończaniu sprawy we właściwym terminie, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a w jednym takim postępowaniu o powyższym stronie poinformowano po upływie ponad 3,5 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powyższe stanowiło naruszenie art. 140 § 1 i 2 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że w trakcie prowadzonych postępowań podatnicy byli w Urzędzie przynajmniej cztery razy w miesiącu i zostali poinformowani o zmianie terminu do załatwienia sprawy ustnie.

W ocenie NIK ustne poinformowanie stron postępowania o niezakończaniu sprawy w terminie nie spełniało wymogu art. 140 § 1 i 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, ponieważ zgodnie z art. 126 tej ustawy sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

(dowód: akta kontroli str. 301-348, 415-424)

11. W jednej sprawie dotyczącej umorzenia zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę nie wyznaczono stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 200 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że powyższe wynikało z przeoczenia, a podczas częstych wizyt podatnika w Urzędzie omówiono wspólnie jego sytuację.

(dowód: akta kontroli str. 364-366)

12. W trzech decyzjach (dwóch dotyczących odmowy umorzenia zaległości podatkowych i jednej przyznającej takie umorzenie) niewłaściwie ustalono wysokość odsetek od zaległości podatkowych, tj. w:

- dwóch decyzjach wskazano, że odmówiono umorzenia odsetek za zwłokę naliczonych do dnia zapłaty, niezgodnie z § 7 ust. 1 i § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁴⁸,
- jednej z powyższych decyzji oraz w decyzji umarzającej zaległości podatkowe wraz z odsetkami za zwłokę, z okresów obliczenia tych odsetek nie wyłączono okresów⁴⁹ określonych w art. 54 § 1 pkt 3 ustawy – Ordynacja podatkowa w związku z art. 54 § 3 tej ustawy.

Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że:

- omyłkowo użyto sformułowania, że odmawia się umorzenia odsetek za zwłokę do dnia zapłaty,
- w powyższych przypadkach skorzystano z zapisów art. 54 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa. Ponadto Naczelnik tego Wydziału wyjaśniła, że Urząd nie posiadał wiedzy, kiedy decyzje SKO stały się ostateczne, a SKO nie informuje, z jakich powodów postępowanie przed SKO przedłuża się.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia niewłaściwego sposobu obliczania odsetek, gdyż w decyzjach tych nie wskazano, że organ uwzględnił wyłączenia, o którym mowa w art. 54

⁴⁸ Dz. U. Nr 165 poz. 1373, ze zm.

⁴⁹ Od 31 maja 2014 r., co najmniej do dnia 10 października 2014 r. – dzień wydania decyzji przez SKO, od 23 lutego 2015 r., co najmniej do dnia 13 maja 2015 r. – dzień wydania decyzji przez SKO oraz od 19 grudnia 2015 r., co najmniej do 22 lipca 2016 r. – dzień wydania decyzji przez SKO.

§ 2 ustawy – Ordynacja podatkowa i nie wskazano na żadne przyczyny opóźnienia w załatwieniu tych spraw, do których przyczyniła się strona lub jej przedstawiciel lub przyczyn niezależnych od organu. W ocenie NIK, jeśli organ korzysta z wyłączenia wymienionego w powyższym przepisie, to powinien wskazać to w decyzji, zgodnie z art. 210 § 1 pkt 4 powyższej ustawy, a w jej uzasadnieniu podać przyczyny opóźnienia załatwienia sprawy podatkowej, wskazać na czym miało polegać ewentualne przyczynienie się strony do opóźnienia, jakie okoliczności wykluczyły wpływ organu podatkowego na powstanie przyczyn opóźnienia czy na wyeliminowanie zaistniałych przyczyn opóźnienia, zgodnie z art. 210 § 1 pkt 5 i 6 tej ustawy. To, iż organ odwoławczy nie poinformował organu pierwszej instancji o dacie doręczenia decyzji stronie oraz przyczynach opóźnienia w wydaniu decyzji, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla nieustalenia tych faktów, gdyż z art. 122 i art. 187 § 1 powyższej ustawy wynika, że to na organie pierwszej instancji ponownie rozpatrującym sprawę w ramach prowadzonego postępowania ciążył obowiązek ustalenia i rozpatrzenia wszystkich faktów, które miały wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie. A ponadto w decyzjach SKO nie wskazano, aby opóźnienie w załatwieniu sprawy nie wynikało z winy organu lub wynikało z winy strony.

(dowód: akta kontroli str. 316-319, 327-330, 356-357, 415-424)

13. W decyzji umarzającej zaległości podatkowe wraz z odsetkami za zwłokę podano, że umorzono zaległości podatkowe w kwocie wyższej o 124 zł, niż wynikało to z faktycznego zadłużenia podatnika⁵⁰, tj. orzeczono o umorzeniu powyższej kwoty, która nie stanowiła w istocie zaległości podatkowej, czym naruszono art. 67a § 1 pkt 3 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że powyższe wynikało z wyrażenia zgody przez Prezydenta Miasta Sopotu na umorzenie zaległości na kilka dni przed wpłatą pomniejszającą zaległość wynikającą z prowadzonego postępowania egzekucyjnego, a „decyzji Prezydenta Miasta Sopotu, jako organu podatkowego nie można było zmienić”.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż skoro przed wydaniem decyzji nastąpiła zmiana kwoty zaległości, to w ocenie NIK nieprawidłowe było wydanie decyzji, w której orzeczono umorzenie zaległości podatkowej w kwocie wyższej, niż faktyczna zaległość, o umorzenie której wnioskował podatnik i dotyczącej również kwoty 124 zł, która nie stanowiła zaległości podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 301-307, 415-424)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako właściwe stosowanie w Urzędzie rozwiązań wprowadzonych z dniem 1 czerwca 2017 r. w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego. Bez zbędnej zwłoki załatwiano sprawy firm rodzinnych w postępowaniach administracyjnych, w tym dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (z wyjątkiem jednej) oraz w zakresie przekazywania wniosków o wpis do CEIDG. Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie wydawania, wygaszania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przekazywania informacji do CEIDG w tym zakresie oraz w postępowaniach o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

⁵⁰ O umorzenie, której wnioskował podatnik.

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 Kontroli⁵¹, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) wyeliminowanie przypadków wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie niekompletnych wniosków i decyzji państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu wydanej na wniosek wspólników spółki cywilnej innych niż wspólnicy, których dotyczyły wydane zezwolenia oraz wzywianie do usunięcia braków formalnych w podaniach,
- 2) wyeliminowanie przypadków niewłaściwego określenia w decyzji rodzaju zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 3) wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz decyzji o ich wygaśnięciu w przypadku spółek cywilnych wspólnikom tych spółek, a nie spółkom i na wnioski wszystkich wspólników tych spółek, a nie tylko jednego,
- 4) prawidłowe doręczanie decyzji w sprawach dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 5) dokumentowanie dat wpływu do Urzędu wniosków o wydanie i wygaszenie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 6) wyeliminowanie przypadków nieprzekazywania do rejestru CEIDG informacji o uzyskaniu, wygaśnięciu lub cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przekazywania tych informacji przed ich uprawomocnieniem się, niewłaściwej daty uprawomocnienia się tych decyzji i wskazania błędnych dat wygaśnięcia lub cofnięcia tego typu uprawnień,
- 7) wzmocnienie nadzoru nad terminowym wydawaniem decyzji administracyjnych w postępowaniach o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, a w każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie – informowanie o tym strony wraz z podaniem przyczyn niedotrzymania terminu i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy,
- 8) wyeliminowanie przypadków niewyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego,
- 9) ustalanie w decyzjach administracyjnych w prawidłowy sposób odsetek od zaległości podatkowych,
- 10) wyeliminowanie przypadków orzekania o umorzeniu kwot niestanowiących zaległości podatkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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.

Gdańsk, dnia 24 czerwca 2018 r.

Kontrolerzy
Maria Mieszalska
specjalista kontroli państwowej

.....
Mieszalska
podpis

Joanna Szychalewska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Szychalewska
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

.....
Teresa Sawicka
podpis

Deje

$$\frac{3\pi}{4} = \frac{\pi}{4} + \frac{\pi}{2}$$

$$a^2 = 1$$

