



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.005.07.2018

P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/072 – Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2015-2018 (do 31 marca).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/44/2018 z 8 maja 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Staszowie (dalej: Urząd), ul. Opatowska 31, 28-200 Staszów.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Leszek Kopeć, Burmistrz Miasta i Gminy Staszów ¹ (dalej: Burmistrz). [dowód: akta kontroli str. 2]

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna Urząd w latach 2015-2018 (do 31 marca) zapewnił warunki do diagnozowania barier prawnych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych³. W tym celu utworzono stanowisko pracy, które między innymi współpracowało z przedsiębiorcami w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w gminie Staszów (dalej: Gmina). Umożliwiono też przedsiębiorcom łatwy dostęp do informacji przydatnych w prowadzeniu tej działalności. Prowadzone sprawy firm rodzinnych były rozstrzygane w oparciu o obowiązujące uregulowania prawne, z zachowaniem przewidzianych terminów. Stronom zapewniono możliwość czynnego udziału w postępowaniu, w tym wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

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

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na planowaniu kontroli przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych, w latach 2017-2018 (do 31 marca) bez uprzedniej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców w ramach wykonywania działalności gospodarczej, zamieszczeniu *Schematu procedury kontroli i przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy* (dalej: Schemat procedury kontroli) w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) Urzędu z opóźnieniem wynoszącym prawie dwa miesiące oraz nieprzekazaniu, do czasu kontroli NIK, jednej informacji o wygaśnięciu uprawnień firmy rodzinnej wynikających z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do CEIDG.

¹ Od 8 grudnia 2014 r.

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

³ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, iż firma rodzinna to każdy podmiot gospodarczy z sektora mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP), w którym wspólnie pracuje przynajmniej dwóch członków rodziny, co najmniej jeden z nich ma istotny wpływ na zarządzanie firmą, a rodzina posiada udziały większościowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęło 10 skarg. Żadna z nich nie dotyczyła barier prawnych w działalności małych i średnich przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych. [dowód: akta kontroli str. 3]

Odnosząc się do identyfikowania barier prawnych związanych z działalnością przedsiębiorstw rodzinnych Burmistrz Leszek Kopeć wyjaśnił: *W trakcie realizacji bieżących zadań przez pracowników Urzędu nie zidentyfikowano barier prawnych związanych z działalnością firm rodzinnych. Przedsiębiorcy podczas spotkań z przedstawicielami samorządu, jako bariery utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej wskazywali między innymi zanik szkolnictwa zawodowego i jego niedostosowanie do potrzeb pracodawców, brak wykwalifikowanej kadry pracowniczej, utrudnienia w komunikacji drogowej, zły stan infrastruktury kolejowej oraz brak kolejowych połączeń pasażerskich, małą aktywność i dostępność usług instytucji otoczenia biznesu, wysokość podatków i opłat lokalnych. Wśród barier nie wymieniono uregulowań prawnych.* [dowód: akta kontroli str. 4]

Rozwiązanie części problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców przewidziano w *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy na lata 2015-2025*⁴. Dokument ten zakładał podejmowanie działań ukierunkowanych na tworzenie warunków sprzyjających działalności gospodarczej przedsiębiorców, w tym firm rodzinnych. Przewidziano między innymi uzbrojenie terenów inwestycyjnych, dostosowanie programu kształcenia do zapotrzebowania pracodawców oraz współdziałanie z instytucjami otoczenia biznesu. [dowód: akta kontroli str. 195-203]

W ramach jednej z komórek organizacyjnych Urzędu – Biura Pozyskiwania Środków Finansowych – utworzono stanowisko do spraw rozwoju gospodarczego, do którego zadań należała między innymi współpraca z przedsiębiorcami oraz inicjowanie i koordynowanie nowych przedsięwzięć mających na celu rozwój przedsiębiorczości, co szerzej przedstawiono w pkt. 2.8. niniejszego wystąpienia. [dowód: akta kontroli str. 6-9]

Na stronie internetowej Miasta i Gminy Staszów w zakładce *Dla przedsiębiorcy*, zamieszczono informacje przydatne przedsiębiorcom, w tym między innymi dotyczące: sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie zezwoleń wydanych przez Burmistrza, terenów inwestycyjnych oraz zasad działalności w funkcjonującym na terenie Gminy *Staszowskim Obszarze Gospodarczym – strefa A*. [dowód: akta kontroli str. 10]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniono warunki do diagnozowania barier prawnych w działalności przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych, tworząc w tym celu specjalne stanowisko pracy. W *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy na lata 2015-2025* przewidziano rozwiązania mające zniwelować zgłaszane przez przedsiębiorców utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Umożliwiono im łatwy dostęp do informacji przydatnych w prowadzeniu tej działalności, tworząc na stronie internetowej Urzędu zakładkę im dedykowaną.

⁴ Dokument ten został przyjęty uchwałą nr X/77/15 Rady Miejskiej w Staszowie (dalej: Rada Miejska) z dnia 29 maja 2015 r.

2. Wdrożenie rozwiązań prawnych wprowadzonych w celu likwidacji barier rozwojowych firm rodzinnych sektora MŚP

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie danych pozyskanych od Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Kielcach ustalono, że na terenie Gminy prowadziły działalność 884 firmy rodzinne.

Po 1 czerwca 2017 r. w Urzędzie w procesie załatwiania spraw przedsiębiorstw rodzinnych nie zastosowano żadnych rozwiązań zaproponowanych w *Pakiecie 100 zmian dla firm*⁵. [dowód: akta kontroli str. 11, 65-72, 227, 305]

2.2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał 179 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 26 dla firm rodzinnych. Analiza 12 spraw przedsiębiorstw rodzinnych związanych z udzielaniem im zezwoleń wykazała, iż:

- wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia zawierały elementy określone w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶ (dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), tj. oznaczenie rodzaju zezwolenia, oznaczenie przedsiębiorcy (adres, siedziba), numer NIP przedsiębiorcy, określenie przedmiotu działalności gospodarczej oraz adres punktu składowania napojów alkoholowych; do wniosków tych dołączono dokumenty wymagane art. 18 ust. 6 tej ustawy, tj. dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych oraz decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷;
- w każdym przypadku wydanie zezwolenia poprzedziło uzyskanie opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Staszowie (dalej: Komisja) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej nr V/42/03 z 28 lutego 2003 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc oraz warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych; przedmiotowe opinie wydawane były niezwłocznie w formie postanowienia;
- wszystkie zezwolenia zostały wydane przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku do Urzędu, zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸. [dowód: akta kontroli str. 73-76]

W Urzędzie przeprowadzono 64 postępowania dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jedno o cofnięcie takiego zezwolenia. Dwa postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia dotyczyły firm rodzinnych. Analiza tych postępowań wykazała, że:

- postępowania zostały wszczęte na wniosek przedsiębiorców;
- w jednym przypadku wniosek został złożony z uwagi na likwidację punktu sprzedaży napojów alkoholowych, zaś w drugim – ze względu na zmianę rodzaju działalności punktu sprzedaży;
- decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń zostały wydane przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku do Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 77-85]

⁵ *Pakiet 100 zmian dla firm* – pakiet ustaw służących poprawie otoczenia prawnego przedsiębiorców, na który składały się: ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933, ze zm.), ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej z projektami aktów wykonawczych (7 czerwca 2018 r. ustawa została przyjęta przez Sejm RP, 8 czerwca 2018 r. została przekazana do Senatu RP), ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz. U. poz. 357), projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. Pakiet został ogłoszony w czerwcu 2016 r. W rzeczywistości zmian przewidzianych w pakiecie jest nieco ponad 100.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

W latach 2015-2018 (do 31 marca) Burmistrz nie wydawał firmom rodzinnym zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie:

- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
 - ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
 - prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części,
- gdyż firmy te nie składały wniosków o zezwolenie na tego rodzaju działalność.

W badanym okresie opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych zajmowały się dwie firmy, które nie były przedsiębiorstwami rodzinnymi. Podmioty te prowadziły działalność na podstawie stosownych zezwoleń wydanych przez Burmistrza. W okresie objętym kontrolą, ochroną przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniem schronisk dla takich zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części zajmowały się dwie firmy, które nie były przedsiębiorstwami rodzinnymi. Świadczyły one usługi w tym zakresie na podstawie stosownych umów zawartych z Gminą. [dowód: akta kontroli str. 86-126]

Zgodnie z art. 9b ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹, w Wydziale Infrastruktury Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu prowadzono *Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*. W rejestrze tym, według stanu na 31 marca 2018 r., było zaewidencjonowanych 17 podmiotów wykonujących tego rodzaju działalność. Żaden z nich nie był przedsiębiorstwem rodzinnym. [dowód: akta kontroli str. 127-148]

2.3. Kontrole przedsiębiorców, w tym firm rodzinnych, były przeprowadzane wyłącznie przez Komisję w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz prawidłowości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. [dowód: akta kontroli str. 149, 184-186, 193]

Burmistrz wyjaśnił: *Poza kontrolami przeprowadzanymi przez Komisję, kontrole firm rodzinnych nie były przeprowadzane między innymi dlatego, iż nie stwierdzono zaistnienia konieczności przeprowadzania takich kontroli. Ponadto, do kontroli podmiotów gospodarczych, ustawodawca wyznaczył szereg innych wyspecjalizowanych instytucji państwowych. Zatem dodatkowe kontrole ze strony Urzędu mogłyby powodować wśród przedsiębiorców poczucie nadmiernego nękania ze strony organów gminy.* [dowód: akta kontroli str. 4]

Analiza dokumentacji dotyczącej 17 kontroli przeprowadzonych przez Komisję w 11 firmach rodzinnych¹⁰, których działalność polegała między innymi na sprzedaży napojów alkoholowych wykazała, że:

- przedsiębiorstwa rodzinne były kontrolowane nie częściej niż raz w roku z wyjątkiem trzech podmiotów¹¹;
- kontrole trwały jeden dzień i nie były przedłużane, a kontrolowane podmioty nie składały skarg na liczbę i czas trwania kontroli. [dowód: akta kontroli str. 3, 149-186]

W latach 2017-2018 (do 31 marca) planowanie kontroli i ich przeprowadzenie nie zostało poprzedzone dokonaniem analizy prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, wymaganej art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹² (dalej: uosg). [dowód: akta kontroli str. 187, 194]

Zgodnie z art. 78a ust. 3 uosg, organ kontroli zamieszcza w BIP na swojej stronie podmiotowej ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

¹⁰ Komisja przeprowadziła w 2015 r. kontrole w ośmiu firmach, w tym w dwóch rodzinnych, w 2016 r. – w pięciu, w tym jednej rodzinnej, 2017 r. – w 11 firmach (żadna nie była rodzinną), natomiast w 2018 r. – w 56 kontroli, w tym w ośmiu rodzinnych (kontrole przeprowadzone w 14 punktach).

¹¹ W 2018 r. przeprowadzono: w jednej firmie rodzinnej dwie kontrole w dwóch punktach sprzedaży napojów alkoholowych, w drugiej – trzy w trzech punktach, natomiast w trzeciej – cztery w czterech punktach.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Ustawa ta została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

Schemat procedury kontroli został zamieszczony w BIP Urzędu w dniu 28 lutego 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 188-190]

2.4. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Urzędu*, przyjmowanie i przysyłanie wniosków o wpis do CEIDG, a także wniosków o zmianę wpisu w tej ewidencji należało do zadań Wydziału Spraw Obywatelskich i Społecznych.

Analiza losowo dobranych 30 wniosków o wpis do CEIDG złożonych w latach 2015-2018 (do 31 marca) przez firmy rodzinne wykazała¹³, że:

- wszystkie wnioski złożono w Urzędzie, na właściwych formularzach;
 - w każdym przypadku potwierdzono przyjęcie wniosku w sposób określony w art. 26 ust. 3 uosg;
 - wszystkie wnioski przesłano do CEIDG w terminie wskazanym w art. 26 ust. 4 tej ustawy, tj. nie później niż następnego dnia roboczego od daty otrzymania wniosku.
- [dowód: akta kontroli str. 204-208, 211-226, 305]

Stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 2 uosg, CEIDG udostępnia informacje o przedsiębiorcach i innych podmiotach dotyczące uzyskania, cofnięcia, utraty i wygaśnięcia uprawnień wynikających z zezwolenia lub licencji.

Zgodnie z ust. 5 tego artykułu, informacje, o których mowa w ust. 2, są przekazywane do CEIDG przez (...) organy właściwe do spraw zezwoleń i licencji, niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy.

Analiza wydanych 14 firmom rodzinnym decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych oraz decyzji o wygaśnięciu takich zezwoleń (łącznie 28 decyzji) wykazała, że informacje o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających ze stosownych zezwoleń w 13 przypadkach zostały terminowo przekazane do CEIDG. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie przekazano do CEIDG jednej informacji o wygaśnięciu takich uprawnień firmy rodzinnej. [dowód: akta kontroli str. 84-85, 227-231]

2.5. W okresie objętym kontrolą udzielanie przedsiębiorcom zwolnień podatkowych regulowała uchwała Rady Miejskiej nr XIX/180/16 z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy. Zgodnie z jej postanowieniami, zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej położone na terenie *Staszowskiego Obszaru Gospodarczego – strefa A*. Pomoc udzielna na podstawie przedmiotowej uchwały jest pomocą de minimis i następuje zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁴. Zwolnienie ma zastosowanie w przypadku utworzenia nowych miejsc pracy i przysługuje na okres:

- jednego roku – jeżeli utworzono co najmniej cztery nowe miejsca pracy;
- dwóch lat – jeżeli utworzono co najmniej 15 nowych miejsc pracy;
- trzech lat – jeżeli utworzono co najmniej 40 nowych miejsc pracy. [dowód: akta kontroli str. 242-249]

Zwolnień od podatku od nieruchomości nie udzielono żadnemu przedsiębiorcy na podstawie przywołanej powyżej uchwały Rady Miejskiej, gdyż nie został złożony żaden wniosek o zastosowanie stosownego zwolnienia. [dowód: akta kontroli str. 250]

Na podstawie art. 67a § 1 w związku z art. 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵, Burmistrz udzielił 38 ulg w spłacie podatku od nieruchomości 17 podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w tym 10 ulg pięciu firmom rodzinnym. Ulgi obejmowały:

- odroczenie terminu płatności podatku – z tej ulgi skorzystało: jeden przedsiębiorca w 2015 r., trzech w 2016 r., dwóch w 2017 r. oraz jeden w 2018 r. (do 31 marca); należności wynosiły odpowiednio: 3.846,00 zł, 17.927,00 zł, 13.771,00 zł i 34.413,00 zł;

¹³ Spośród 1 580 wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą w Urzędzie przez firmy rodzinne.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., str. 1.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

- rozłożenie zapłaty podatku na raty – z tej ulgi skorzystało dwóch przedsiębiorców w 2016 r. oraz trzech w 2017 r.; należności wynosiły odpowiednio: 20.252,00 zł i 70.376,00 zł;
- odroczenie zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – z tej ulgi skorzystało: po trzech przedsiębiorców w 2015 r., 2016 r. i 2017 r. oraz dwóch w 2018 r. (do 31 marca); zaległości wraz z odsetkami za zwłokę wynosiły odpowiednio: 52.014,90 zł, 80.170,00 zł, 57.823,00 zł i 469.896,20 zł;
- rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – z tej ulgi skorzystało: dwóch przedsiębiorców w 2015 r., czterech w 2016 r., pięciu w 2017 r. oraz dwóch w 2018 r. (do 31 marca); zaległości wraz z odsetkami za zwłokę wynosiły odpowiednio: 312.231,80 zł, 428.097,70 zł, 536.776,61 zł i 12.410,00 zł;
- umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – z tej ulgi skorzystało dwóch przedsiębiorców w 2017 r.; łączna kwota umorzonych zaległości wraz z odsetkami za zwłokę to 6.943,00 zł. [dowód: akta kontroli str. 251-253]

Analiza dokumentacji pięciu spraw dotyczących udzielenia ulg w spłacie podatku od nieruchomości firmom rodzinnym¹⁶ wykazała, że:

- dotrzymano terminu załatwienia sprawy lub obowiązku powiadomienia strony o przyczynach niedotrzymania terminu, zgodnie z odpowiednio art. 139 § 1 i art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej;
- w toku prowadzonych postępowań wzywano przedsiębiorców do uzupełnienia wniosków o przyznanie ulgi, w terminie siedmiu dni od daty doręczenia wezwania, zgodnie z art. 169 § 1 tej ustawy;
- zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia czy istnieje ważny interes strony uzasadniający uwzględnienie wniosku, zgodnie z art. 187 § 1 przedmiotowej ustawy;
- stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej;
- wydane decyzje spełniały wymogi określone w art. 210 § 1 tej ustawy;
- 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 rachunkach¹⁷;
- we wszystkich sprawach badaniu podlegała kwestia uzyskania przez przedsiębiorców pomocy de minimis. [dowód: akta kontroli str. 257-290, 310]

W okresie objętym kontrolą Burmistrz, odmówił w formie decyzji dwóm firmom rodzinnym umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę na łączną kwotę 40,9 tys. zł. Decyzje wydano w oparciu o analizę dokumentów przedłożonych przez przedsiębiorców. W uzasadnieniu wskazano między innymi, iż nie zaistniały okoliczności powodujące niemożność uiszczenia tego podatku. W toku prowadzonych postępowań przedsiębiorcom zapewniono możliwość zapoznania się i wypowiedzenia w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Ponadto w przypadku jednego z przedsiębiorców odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia III i IV raty podatku od nieruchomości za 2015 r., z uwagi na złożenie wniosku o umorzenie przed datą wymagalności poszczególnych rat podatku¹⁸. Jednemu przedsiębiorcy wydano dwa postanowienia o pozostawieniu bez rozpatrzenia dwóch wniosków o umorzenie zaległego podatku od nieruchomości, z uwagi na nieuzupełnienie wniosków o brakujące dokumenty. [dowód: akta kontroli str. 291-304, 310]

2.6. W latach 2015-2018 (do 31 marca) w Urzędzie nie było możliwości składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Rada Miejska nie podejmowała uchwał w tym zakresie. Lokalni przedsiębiorcy nie zgłaszali potrzeby wprowadzenia takiego rozwiązania. [dowód: akta kontroli str. 232]

¹⁶ Doboru spraw dokonano w sposób celowy, tj. wybrano sprawy z najwyższymi kwotami udzielonych ulg.

¹⁷ Dz. U. Nr 165, poz. 1373, ze zm.

¹⁸ Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy może umorzyć zaległość podatkową.

Burmistrz Leszek Kopeć wyjaśnił, iż złożono wniosek w ramach Działania 2.18 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój *Wysokiej jakości usługi administracyjne* i po otrzymaniu dofinansowania planuje się wdrożenie elektronicznej obsługi deklaracji. [dowód: akta kontroli str. 254, 256]

2.7. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał przedsiębiorcom interpretacji indywidualnych dotyczących podatków lokalnych. [dowód: akta kontroli str. 232]

2.8. Do zadań stanowiska do spraw rozwoju gospodarczego należało między innymi:

- współpraca z organizacjami, instytucjami i przedsiębiorstwami wspierającymi rozwój gospodarczy Gminy;
- koordynowanie działań mających na celu zagospodarowanie terenów inwestycyjnych leżących na terenie Gminy;
- inicjowanie i koordynowanie nowych przedsięwzięć mających na celu rozwój gospodarczy oraz rozwój przedsiębiorczości na terenie Gminy;
- przygotowywanie ocen, analiz i opinii dla Burmistrza dotyczących problematyki rozwoju gospodarczego oraz rozwoju przedsiębiorczości. [dowód: akta kontroli str. 6-8]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Planowanie kontroli przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych i ich przeprowadzanie, w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz prawidłowości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2017-2018 (do 31 marca) nie było poprzedzone analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Obowiązek dokonywania takich analiz został wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. przez art. 78a ust. 1 uosg¹⁹. [dowód: akta kontroli str. 187, 194]

Burmistrz Leszek Kopeć wyjaśnił między innymi: *Planowanie kontroli (...) nie było poprzedzone analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej ponieważ, nie miały miejsca (nie było zgłoszeń) naruszenia prawa przez przedsiębiorców w ramach prowadzonej działalności (sprzedaż napojów z zawartością alkoholu). Ponadto po przeprowadzeniu przez Komisję kontroli w poprzednich latach nie stwierdzono takich naruszeń przez przedsiębiorców w zakresie sprzedaży napojów z zawartością alkoholu. (...) [dowód: akta kontroli str. 254-256]*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z art. 78a ust. 1 uosg jednoznacznie wynikał obowiązek planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa (a nie wyłącznie przypadków naruszenia prawa), która ma pozwolić na identyfikację obszarów, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe.

2. Schemat procedury kontroli został zamieszczony w BIP Urzędu dopiero 28 lutego 2017 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym prawie dwa miesiące. Obowiązek zamieszczenia tego schematu został wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. przez art. 78a ust. 3 uosg. [dowód: akta kontroli str. 188-190]

Burmistrz Leszek Kopeć wyjaśnił między innymi: *(...) nie było możliwości uczynić zadość terminowi umieszczenia Schematu procedury kontroli w BIP Urzędu. Trzeba pamiętać, iż ustawa wprowadzająca ten obowiązek od 1 stycznia 2017 r. została uchwalona 16 grudnia 2016 r. Urząd do tego momentu nie miał opracowanego takiego schematu (nie było takiego wymogu), wobec tego przygotowanie go od podstaw wymagało nieco więcej czasu aniżeli wskazywała ustawa. Dlatego też Schemat procedury kontroli, zatwierdzony przez Burmistrza, został zamieszczony w BIP 28 lutego 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 255-256]*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Schemat procedury kontroli, zatwierdzony przez Burmistrza, to dokument liczący zaledwie dwie strony. W związku z tym

¹⁹ Art. 78a został wprowadzony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255).

nie powinno być żadnych przeszkód uniemożliwiających jego szybkie opracowanie i niezwłoczne zamieszczenie w BIP Urzędu.

3. Pomimo że decyzja Burmistrza dotycząca wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla firmy rodzinnej (...) Firma Handlowo-Usługowa „WULKAN” w Staszowie uprawomocniła się 7 lutego 2018 r., do 14 maja 2018 r. nie przekazano informacji o wygaśnięciu uprawnień tej firmy wynikających ze stosownego zezwolenia do CEIDG, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 5 uosg. Zgodnie z tym przepisem przekazanie informacji winno nastąpić 8 lutego 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 84-85, 227-230]

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Wiesława Piwowar, inspektor w Wydziale Spraw Obywatelskich i Społecznych wykonująca zadania z zakresu bieżącej aktualizacji wpisów do CEIDG oraz z tytułu nadzoru Sylwia Dyl, kierownik tego Wydziału. Wiesława Piwowar niedopełnienie obowiązku, o którym mowa, wyjaśniła przeoczeniem, tę samą przyczynę wskazała Sylwia Dyl. [dowód: akta kontroli str. 233-240]

Ocena częściowa

W Urzędzie przestrzegano przepisów prawa w zakresie udzielania i wygaszania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przyznawania i odmowy przyznania ulg w podatku od nieruchomości firmom rodzinnym. W toku prowadzonych postępowań stronom zapewniono możliwość czynnego udziału w postępowaniu, w tym wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Sprawy załatwiano terminowo.

Kontrole firm rodzinnych przeprowadzano na ogół nie częściej niż raz w roku. Nie przestrzegano jednak obowiązku określonego w art. 78a ust. 1 uosg i dobór podmiotów do kontroli nie został poprzedzony analizą prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej.

Schemat procedury kontroli został zamieszczony w BIP Urzędu z opóźnieniem wynoszącym prawie dwa miesiące.

Urząd prawidłowo wykonywał zadania związane z przyjmowaniem od przedsiębiorców wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej i wprowadzaniem tych wniosków do CEIDG. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie przekazano do CEIDG jednej informacji o wygaśnięciu uprawnień firmy rodzinnej wynikających z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²⁰, wnioskuje o planowanie i przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej²¹.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku

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

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

²¹ Obowiązek dokonywania takich analiz wynika obecnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

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.

Kielce, czerwca 2018 r.

Kontroler
Karol Pokora
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Sporządził:

- Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, czerwca 2018 r.

Uzgodniono z:

- doradcą ekonomicznym Krzysztofem Wilkoszem, czerwca 2018 r.

- doradcą prawnym Janem Woźniakiem, czerwca 2018 r.