



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia marca 2010 r.

Pani

Jolanta CHEŁMIŃSKA

Wojewoda Łódzki

I/09/006
LLO-4114-02-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała 12 gmin z terenu województwa łódzkiego, w zakresie funkcjonowania systemu tzw. „jednego okienka” w ewidencjonowaniu działalności gospodarczej w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych przez wójtów gmin i burmistrzów miast, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazała tym organom odrębne wystąpienia pokontrolne.

Uznając potrzebę zapoznania Pani Wojewody z niektórymi wynikami przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, przygotowanie gmin do realizacji zadań w zakresie rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych, określonych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw², zwanej dalej „ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r.” oraz prowadzenie przez gminy postępowań w sprawie dokonywania wpisów do ewidencji działalności gospodarczej. Stwierdzono jednak przypadki niedotrzymywania przez gminy ustawowego

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97

terminu przesyłania danych z wniosków o wpis do ewidencji do organów uczestniczących w procesie rejestracji działalności gospodarczej.

1. W ocenie NIK, gminy były właściwie przygotowane organizacyjnie do załatwiania zintegrowanych wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, wprowadzonych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. Zadania dotyczące prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych kontrolowanych jednostek oraz w zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za ich realizację, a pracownicy ci przeszli stosowne szkolenia.

W 2009 r., po dacie wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r., wpłynęły do kontrolowanych gmin, łącznie 1.483 wnioski o wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Szczegółowa analiza 490 z tych wniosków (33%) wykazała, że większość postępowań dotyczących wpisu do ewidencji, prowadzono zgodnie z art. 7b ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.- Prawo działalności gospodarczej³, zwanej dalej „Prawem działalności gospodarczej”.

Wypełniając postanowienia art. 7b ust. 3 Prawa działalności gospodarczej, 11 gmin niezwłocznie dokonywało wpisów do ewidencji działalności gospodarczej i dostarczało przedsiębiorcom zaświadczenia o wpisie. Nieznaczne opóźnienia w dokonywaniu wpisów stwierdzono tylko w jednej gminie. W 3 innych gminach zastrzeżenia kontroli odnosiły się do przypadków nieprzestrzegania wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej⁴ (przyjmowanie wniosków pomimo nie określenia przez wnioskodawców rodzaju prowadzonej dokumentacji rachunkowej i przewidywanej liczby zatrudnionych, a także ich autorów).

Gminy przestrzegały, określonego w art. 7b ust. 5 Prawa działalności gospodarczej, obowiązku przekazywania danych z wniosku o wpis do ewidencji właściwemu urzędowi skarbowemu, urzędowi statystycznemu i jednostce terenowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jednak tylko 3 gminy dostarczyły wszystkie dane z wniosków do wymienionych instytucji w terminie nieprzekraczającym 3 dni od daty dokonania wpisu, tj. zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu. Pozostałe gminy nie dotrzymały powyższego terminu w 52 sprawach (10,6% analizowanych wniosków), przekazując dane z wniosków w terminie od 4 do 17 dni od

³ Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 399

daty dokonania wpisu do ewidencji. W 4 gminach były to jednak pojedyncze przypadki opóźnień.

Pozytywną ocenę realizacji przez gminy zadań, określonych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r., potwierdzają również informacje - uzyskane na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi, Urzędzie Statystycznym w Łodzi oraz w 4 urzędach skarbowych z terenu województwa łódzkiego. Powyższe instytucje i organy (poza jednym urzędem skarbowym) poinformowały, że na terenie ich działania nie wystąpiły przypadki osobistego załatwiania przez wnioskodawców, formalności związanych z zarejestrowaniem działalności gospodarczej. Jeden urząd skarbowy wskazał, iż odnotował 5 przypadków, w których przedsiębiorcy osobiście zgłosili się z wydanym przez organ ewidencyjny zaświadczeniem o wpisie do ewidencji i na tej podstawie wypełnili zgłoszenie aktualizacyjne NIP-1. Podyktowane to było potrzebą, wcześniejszego uzyskania przez nich zaświadczenia o rozpoczęciu działalności gospodarczej i przedłożenia go w wyznaczonym przez powiatowy urząd pracy terminie, w celu uzyskania dotacji na rozpoczęcie działalności.

W ocenie NIK, wprowadzenie systemu „jednego okienka” w znacznym stopniu usprawniło i ułatwiło zakładanie działalności gospodarczej, niemniej jednak nie wyeliminowało całkowitej potrzeby osobistego załatwiania przez przedsiębiorców spraw związanych z uruchomieniem działalności w innych instytucjach i urzędach. Niezależnie od przekazywania przez gminy danych z wniosku EDG-1 o wpis do ewidencji działalności gospodarczej do ZUS i urzędów skarbowych, przyszli przedsiębiorcy zobowiązani są bowiem na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, do dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i/lub ubezpieczenia zdrowotnego, składając formularz ZUS ZUA lub ZUS ZZA. Przedsiębiorcy, zobowiązani są również na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶, złożyć naczelnikowi urzędu skarbowego, przed dniem dokonania pierwszej czynności opodatkowanej podatkiem VAT, zgłoszenie rejestracyjne VAT-R. Kolejnym obowiązkiem, wynikającym z ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷ oraz ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁸, jest złożenie przez podatnika w urzędzie skarbowym, do dnia

⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

poprzedzającego dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej, pisemnego zawiadomienia o wyborze formy opodatkowania.

2. Stosownie do art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Tymczasem z ustaleń kontroli NIK wynika, że otrzymywane przez gminy dotacje celowe (rozdział 75011 - urzędy wojewódzkie) nie pokrywały w pełni ich wydatków na sfinansowanie prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej. Spośród 12 kontrolowanych gmin, 9 gmin wskazało, że na realizację ww. zadania wydatkowały one oprócz dotacji również własne środki. Przykładowo, gmina Rzgów poniesione wydatki z dotacji określiła w 2009 r. na kwotę 14.322 zł, a wydatki z własnych środków w wysokości 43.516 zł (303,8% dotacji). Miasto Bełchatów wskazało, że wydatki z dotacji wynosiły 57.310 zł, natomiast wydatki z własnych środków 136.545 zł (238,3% dotacji). Z kolei gmina Skierniewice określiła wydatki sfinansowane dotacją na kwotę 27.039 zł, a wydatki z własnych środków na kwotę 5.608 zł (20,7% dotacji).

W trzech gminach (miasto Brzeziny, miasto-gmina Stryków i gmina Andrespol) prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej sfinansowane zostało w całości z własnych środków. Określone przez te gminy wydatki wynosiły w badanym okresie odpowiednio 19.517 zł, 26.236 zł i 29.932 zł. Skarbnik gminy Andrespol podał m.in., że dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wystarczyły na pokrycie ok. 75% wydatków poniesionych na płace wraz z pochodnymi dla etatów obsługujących stanowiska: „ewidencja dowodów osobistych” i „Urząd Stanu Cywilnego”.

Podkreślić przy tym należy, że do dnia 30 marca 2009 r., stosownie do art. 7 ust. 3 Prawa działalności gospodarczej, zgłoszenie o dokonanie wpisu do ewidencji lub jego zmianę podlegało opłacie, która w całości stanowiła dochód budżetu Gminy. Po wejściu w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r., wnioski te nie podlegają opłacie, co przy jednoczesnym nałożeniu na organ ewidencyjny obowiązku przekazywania danych z wniosków do organów uczestniczących w rejestracji działalności gospodarczej, nie pozostaje bez wpływu na ich sytuację finansową.

Kontrola ustaliła, że wójtowie i burmistrzowie 6 kontrolowanych gmin i miast wskazali na wzrost po dniu 30 marca 2009 r. wydatków rzeczowych, w tym związanych z przesyłaniem korespondencji do ww. organów.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Z otrzymanej - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - informacji od Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi wynikało, że w latach 2009 – 2010 (do 28 stycznia) 5 gmin wystąpiło do Wojewody Łódzkiego o zwiększenie dotacji celowych na prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej. I tak:

W dniu 27 marca 2009 r. Prezydent Miasta Łodzi wystąpił o zwiększenie dotacji na 2009 r. o kwotę 170.840 zł, na 2010 r. o kwotę 172.800 zł i na 2011 r. o kwotę 86.400 zł. W powyższym wniosku Prezydent uzasadnił, że w okresie od dnia 31 marca 2009 r. do dnia 1 lipca 2011 r. do wykonywania poszerzonego zakresu czynności związanych z rejestracją działalności gospodarczej, niezbędnych będzie dodatkowo 6 etatów, a także zakup sprzętu komputerowego i biurowego. Wskazał również, że gmina Łódź z uwagi na likwidację opłat od składanych wniosków o wpis oraz jego zmianę, utraci wpływy w wysokości 1.375.200 zł rocznie (według danych za 2008 r.).

Wniosek Prezydenta Miasta Łodzi, rozpatrzony został negatywnie z uwagi na brak wolnych środków w budżecie Wojewody na 2009 r.

Pozytywnie rozpatrzono natomiast wniosek gminy Drużbice, dla której zwiększono dotację o kwotę 2.500 zł (na zakup programu komputerowego do prowadzenia ewidencji wraz z opieką autorską oraz pokrycie wydatków związanych z większymi kosztami korespondencji).

Wnioski dwóch kolejnych gmin (miasta Brzeziny i gminy Wartkowice) nie zostały rozpatrzone ze względów formalnych, a wniosek gminy Ostrówek, który wpłynął do Sekretariatu Wojewody Łódzkiego w dniu 22 stycznia 2010 r., do dnia otrzymania informacji pozostawał nie rozpatrzony.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o przeanalizowanie możliwości zwiększenia środków z dotacji celowych, w związku ze zmianą ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, na realizację przez gminy zleconego zadania prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Wojewody w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.