NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.002.04.2018
P/17/115

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/115 - Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Marek Gutraj, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/32/2018 z dnia 1 lutego 2018 r. 2. Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/33/2018 z dnia 1 lutego 2018 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17; 61-841 Poznań (dalej „Urząd")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania (dalej: Prezydent Miasta)[1] (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności[2]

Ocena ogólna

Podejmowane przez Urząd, w latach 2015-2017, działania dotyczące skutków śmierci osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą objętą zezwoleniem lub licencją nie zawsze były prawidłowe i wystarczające. W trzech przypadkach, pomimo uzyskania informacji o zgonie przedsiębiorców nie zainicjowano procedury ich wykreślenia z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej „CEIDG"). Ponadto, z opóźnieniem (niekiedy kilkunastomiesięcznym) przekazywano do CEIDG informacje o utracie uprawnień (w związku ze zgonem przedsiębiorcy) wynikających z większości licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką (dalej również w skrócie: „licencja na przewóz taksówką") oraz z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W ogóle natomiast nie przekazano do CEIDG informacji o uzyskaniu i utracie uprawnień wynikających z dwóch zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz w trzech przypadkach - o utracie uprawnień wynikających z licencji na przewóz taksówką.

Nieprawidłowym działaniem było również to, że w jednym przypadku Urząd nie wydał decyzji o wygaśnięciu (z uwagi na zgon jednego ze wspólników) uprawnień wynikających z trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych udzielonych wspólnikom spółki cywilnej, co skutkowało tym, że przez blisko 1,5 roku, w dwóch lokalach na terenie miasta Poznania prowadzona była działalność obejmująca sprzedaż alkoholu, w sytuacji braku ważnego zezwolenia.

[1] Piastujący to stanowisko 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie postępowań w sytuacji śmierci osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, w tym wspólników spółek cywilnych

1.1. Ogólna liczba przedsiębiorców z terenu gminy Poznań – bez względu na formę działalności, według stanu na 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. i 31 grudnia 2017 r. wynosiła odpowiednio 105 134, 106 507 i 108 127 w tym odpowiednio 64,2% 62,5% i 61,5% stanowiły przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby fizyczne[3]. W latach 2015-2017 odpowiednio 3 612, 3 305 i 3 147 przedsiębiorców złożyło w Urzędzie wniosek CEIDG-1 o wpis dotyczący zakończenia działalności gospodarczej. Jak podała p. Małgorzata Jędrzejczak-Tabaka - kierownik Oddziału Ewidencji Działalności Gospodarczej[4] Urzędu, wobec wprowadzenia z dniem 19 maja 2016 r. tj. po nowelizacji ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[5], automatycznego sposobu wykreślania przedsiębiorców z tytułu zgonu, Oddział posiadał za te lata szczątkowe dane dot. liczby zakończonych działalności ze względu na zgon. W latach 2015-2017 w Oddziale zgłoszono odpowiednio 71, 56 i 19 takich przypadków. Oddział nie posiadał informacji o liczbie zmarłych przedsiębiorców, którzy byli wspólnikami spółek cywilnych, bowiem jak podała Kierownik Oddziału, CEIDG nie udostępnia takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 134-165)

Zadaniami związanymi z wydawaniem, w imieniu Prezydenta Miasta, jako organu gminy, zezwoleń i licencji dla przedsiębiorców zajmowały się Wydział Działalności Gospodarczej i Rolnictwa (WDG) oraz Wydział Gospodarki Komunalnej (WGK). W latach 2015-2017 przedsiębiorcy prowadzący działalność w formie jednoosobowej lub jako wspólnicy spółki cywilnej, z terenu gminy Poznań posiadali wydawane przez:

Wydział Działalności Gospodarczej i Rolnictwa:

- zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych - odpowiednio w kolejnych latach ich liczba wynosiła 785, 643 i 634,
- licencje na przewóz taksówką – odpowiednio w kolejnych latach ich liczba wynosiła 2811, 2798 i 2737,

oraz przez Wydział Gospodarki Komunalnej:

- zezwolenie na zbiorowe zaopatrzenie w wodę (jedno),
- zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – (51).

Ponadto, w tym okresie obowiązywały zezwolenia wydane przez WGK dla przedsiębiorców nie będących osobami fizycznymi:

- na zbiorowe zaopatrzenie w wodę (dwa),
- na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – odpowiednio w kolejnych latach ich liczba wynosiła 9, 9 i 8.
- na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (jedno) oraz zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt,

[3] Dane odnośnie podmiotów gospodarczych z terenu miasta Poznań, prowadzących działalność gospodarczą – jako osoby fizyczne oraz działające w sektorze prywatnym osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej pozyskane w toku kontroli NIK ze strony internetowej GUS. Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. było 67 473 przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne, a wg stanu na 31 grudnia 2016 r. i 31 grudnia 2017 r. ich liczba wynosiła 66 539 i 66 451.

[4] Oddział wchodził w skład Wydziału Działalności Gospodarczej i Rolnictwa

[5] Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., dalej zwana uosg

grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych lub ich części (jedno) - oba udzielone jednostce budżetowej Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 7-133, 145-165)

W latach 2015-2017 zmarło 50 przedsiębiorców posiadających zezwolenia lub licencje wydane przez Prezydenta Miasta – jako organu gminy, w tym jeden wspólnik spółki cywilnej.
W tym samym okresie zmarły 46 osób, które w chwili śmierci miały licencje na wykonywanie przewozu taksówką, jedna osoba posiadająca zezwolenie na zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz trzy, które w chwili śmierci posiadały zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (w tym jedno było wydane na osobę – wspólnika działającego w formie spółki cywilnej).

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 159-165, 456-463)

Żaden z następców prawnych (spadkobierców) zmarłych, którzy w chwili śmierci mieli licencje na wykonywanie przewozu taksówką lub zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie podjął działalności gospodarczej o tym samym lub zbliżonym charakterze. Natomiast w przypadku zmarłego w dniu 26 grudnia 2016 r., posiadającego w chwili zgonu zezwolenie na zbiorowe zaopatrzenie w wodę[6], spadkobiercy w dniu 16 stycznia 2017 r. powiadamiając Urząd o śmierci przedsiębiorcy (załączono odpis aktu zgonu), zadeklarowali wolę kontynuacji działalności objętej zezwoleniem. Jak podał p. Tadeusz Szafer – kierownik Oddziału Infrastruktury Technicznej WGK, pracownicy WGK z racji upływu czasu od daty zgonu do daty wpływu informacji o jego zgonie do Urzędu założyli, że WDG taką informację uzyskał od Urzędu Stanu Cywilnego Miasta Poznania. W okresie od 27 grudnia 2016 r. do 18 października 2017 r. przedmiotowa działalność była przez nich prowadzona bez zezwolenia. Urząd posiadał umowę o częściowym dziale spadku, zawartą w formie aktu notarialnego z 27 września 2017 r., obejmującą również m.in. działalność objętą zezwoleniem. Z umowy wynikało, że postanowienie w przedmiocie nabycia spadku sąd wydał w dniu 24 stycznia 2017 r. Mocą tej umowy jeden ze spadkobierców nabył m.in. prawo własności nieruchomości, na terenie której znajdowało się objęte zezwoleniem ujęcie wody.

(dowód: akta kontroli str. 147-150, 163-165, 209-289)

1.2.1. Pomiędzy datą śmierci przedsiębiorcy, a datą pozyskania tej informacji przez Urząd[7] upływało średnio dwa dni (minimalnie – w tym samym dniu, maksymalnie 5 dni). Pomiędzy datą śmierci przedsiębiorcy, a datą pozyskania tej informacji przez Wydziały Urzędu wydające ww. zezwolenia i licencje upływało średnio 158 dni (minimalnie - w tym samym dniu, maksymalnie 619 dni). Pomiędzy datą śmierci przedsiębiorcy, a datą wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG upływało średnio 66 dni (minimalnie w tym samym dniu, maksymalnie 639 dni). Natomiast, pomiędzy datą śmierci przedsiębiorcy, a datą wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru zezwoleń upływało średnio 159 (minimalnie w tym samym dniu, maksymalnie 619 dni).

W jednym przypadku, który wystąpił w objętym kontrolą okresie, śmierć przedsiębiorcy (wspólnika spółki cywilnej) nie spowodowała likwidacji spółki.

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 165, 402-451)

1.2.2. Odnośnie sposobu weryfikacji przez Urząd faktu zaprzestania prowadzenia działalności objętej licencją na przewóz taksówką, Krzysztof Zandecki – kierownik

[6] Decyzja nr 2/12 z 15 marca 2012 r.
[7] Tj. datą wydania aktu zgonu przez Urząd Stanu Cywilnego Urzędu Miasta Poznania. Do wyliczenia średniej liczby dni między datą z śmierci, a powzięciem przez Urząd informacji o śmierci przedsiębiorcy i zaprezentowania skrajnych danych w tym zakresie, wyłączono 9, w których aktów zgonu przedsiębiorców nie wystawiał Urząd Stanu Cywilnego w Poznaniu. W tych 9 przypadkach za datę uzyskania przez Urząd informacji o śmierci, przyjęto datę podaną przez Wydziały wydające zezwolenia i licencje. Średnia dla ww. 9 przypadków wynosiła 197 dni (minimalnie 4, maksymalnie 619 dni).

Oddziału Licencji na Transport Drogowy i Kontroli wskazał na uregulowania ustawy o transporcie drogowym, zgodnie z którymi przewidziane są m.in. kontrole przedsiębiorców, którym wydano licencje, w ramach których następuje m.in. weryfikacja uprawnień, w tym wpisu do CEIDG. Podkreślił, że mimo braku obowiązku, wydawane są decyzje porządkowe w oparciu o art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego[8], co pozwala aktualizować bazę przedsiębiorców posiadających ww. licencję. Wskazał on ponadto, że w celu uniknięcia nielegalnego wykorzystywania licencji, przez osoby nieuprawnione oraz bieżącej weryfikacji aktualności uprawnień licencyjnych podczas wykonywania przewozu drogowego przez uprawnione do kontroli służby, Rada Miasta Poznania w oparciu o uchwałę wprowadziła obowiązek umieszczenia na pojazdach wykorzystywanych do licencjonowanego świadczenia usług taksówkowych QR-Kodów. Od 1 stycznia 2016 r. każdy poznański taksówkarz zobowiązany jest do umieszczenia naklejki z QR-Kodem obok cennika, na szybie prawych, tylnych drzwi taksówki. Aplikacja wykorzystująca funkcjonalność QR-Kodu umożliwia natychmiastową weryfikację danych dotyczących przewoźnika i legalności wykonywanych usług taxi za pomocą urządzenia przenośnego typu smartphone. W połowie lutego 2016 r. uruchomiony został licznik wejść na stronę QR-Kodów. Na dzień 9 lutego 2018 r. Urząd odnotował ponad 46 000 wejść. W przypadku wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG pojawi się informacja o niefigurowaniu w ewidencji uprawnionych przedsiębiorców. Odnośnie funkcjonalności ww. aplikacji podał, że posiada ona dwa poziomy dostępu: pierwszy dla klienta, drugi dla uprawnionych służb kontrolnych. Drugi poziom, po wprowadzeniu loginu i następnie hasła, umożliwia ww. służbom sprawdzenie terminów ważności uprawnień, a także wejście on-line na stronę CEIDG i sprawdzenie statusu przedsiębiorcy (posiadanie uprawnień, wykreślenie lub zawieszenie działalności). Jako jedną z korzyści funkcjonowania ww. aplikacji podał m.in. zdyscyplinowanie przewoźników taksówkowych do bieżącego informowania organu licencyjnego o zmianach w dokumentach wymaganych przepisami prawa - wydanie naklejki następowało po uprzednim sprawdzeniu aktualności dokumentów niezbędnych do posiadania licencji. W przypadku osób rozpoczynających działalność naklejka wydawana jest razem z udzieloną licencją.

Podkreślił przy tym, że systemowe czynności kontrolne umożliwiające weryfikację uprawnień oraz legalność wykonywanych usług taksówkowych, koordynowane były przez Wydział od wielu lat. W ramach działań operacyjnych kontroluje się corocznie około dwa tysiące pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 148-149)

Odnośnie sposobu weryfikacji przez Urząd zaprzestania prowadzenia działalności objętej zezwoleniem na sprzedaż alkoholu, Pani Anna Fedorowicz – kierownik Oddziału Obsługi Zezwoleń wskazała, że ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[9] nie obliguje organu zezwalającego do ciągłej weryfikacji wykreślenia przedsiębiorcy z systemu CEIDG w zakładce RDR. Podkreśliła, że w zakładce tej brak jest możliwości wygenerowania raportu dotyczącego zmarłych przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydane przez Prezydenta Miasta Poznania.

Wyjaśniła także, że w przypadku uzyskania informacji przez Urząd, że przedsiębiorca nie żyje zostaje wydana decyzja na podstawie art 162 KPA w związku z art. 18 ust. 12 pkt 1 tej ustawy. Decyzji tej nie może przekazać stronie, ponieważ nie ma w tym przypadku strony. Celem jej wydania jest uporządkowanie

[8] Dz. U. z 2017 r. poz.1257 ze zm., dalej zwana KPA
[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm. – dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi".

stanu faktycznego - bowiem organ powinien mieć świadomość, które zezwolenia są ważne, a które nie. Wskazała, że jeśli nikt nie powiadamia o śmierci przedsiębiorcy, to i tak w końcu zezwolenie zostanie wygaszone, ponieważ nie wpłynie kolejna rata opłaty za korzystanie z zezwoleń lub nie zostanie złożone kolejne oświadczenie o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

1.2.3. Kierownik Oddziału Obsługi Zezwoleń, wskazała, że spółka cywilna nie jest przedsiębiorcą, wspólnikami są osoby wchodzące w skład spółki i to im, a nie spółce cywilnej jest udzielane zezwolenie. Zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt 4 ustawy o przeciwdziałania alkoholizmowi, zmiana składu osobowego spółki powoduje wygaszenie zezwolenia. Wejście spadkobiercy w miejsce dotychczasowego wspólnika powoduje zmianę składu osobowego. Jest to inna osoba fizyczna. W tej sytuacji wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nowemu podmiotowi podejmującemu działalność w lokalizacji przejętej po osobie zmarłej przebiega tak samo zarówno dla spadkobierców jak i osób fizycznych niezwiązanych ze zmarłym.

Kierownik Oddziału Licencji na Transport Drogowy i Kontroli podał, że zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych: II GSK 106/08, II GSK 107/0 oraz uchwałą NSA II GSP 5/08, spółka cywilna nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym i w związku z powyższym nie udziela się na nią licencji. Licencję może otrzymać niezależnie każdy z wchodzących w skład spółki cywilnej wspólników.

(dowód: akta kontroli str. 146, 148)

1.3.1. Urząd w stosunku do działalności gospodarczej następcy prawnego zmarłego przedsiębiorcy prowadzącego działalność objętą zezwoleniem na zbiorowe zaopatrzenie w wodę prowadził następujące czynności:
Spadkobiercy 16 stycznia 2017 r. zadeklarowali kontynuację działalności zmarłego przedsiębiorcy (objętej zezwoleniem). Uprawniony spadkobierca wystąpił o wydanie zezwolenia na własne nazwisko 4 października 2017 r.
Organ gminy wydał zezwolenie 19 października, tj. w okresie krótszym niż miesiąc od daty złożenia wniosku o jego wydanie. Ww. zezwolenie wydano po dziewięciu miesiącach od daty wstępnego zadeklarowania woli kontynowania działalności objętej zezwoleniem w tym samym zakresie, co spadkodawca.
Organ weryfikował w prowadzonym postępowaniu spełnienie wymogów uzyskania zezwolenia przez następcę prawnego zmarłego przedsiębiorcy, określonych w art. 17 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[10]. Urząd nie weryfikował warunków prowadzenia działalności w okresie od uzyskania 16 stycznia 2017 r. informacji o wygaśnięciu zezwolenia nr 2/2012 do dnia 19 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 209-291)

Do 16 następców prawnych ośmiu przedsiębiorców, którzy nie prowadzili działalności gospodarczej objętej zezwoleniem lub licencją, w toku kontroli wysłano ankiety w celu pozyskania informacji na temat możliwości kontynuacji działalności gospodarczej prowadzonej przez zmarłego przedsiębiorcę. Otrzymano zwrotnie pięć ankiet, od osób z których trzy w chwili śmierci była pracownikiem, z dwóch kolejnych jedna nie pracowała, a druga uczyła się/studiowała. Z odpowiedzi zawartych we wszystkich ankietach wynikało, że spadkobiercy zmarłego przedsiębiorcy nie

[10] Dz. U. z 2017 r. poz. 328

rozważali kontynuacji działalności gospodarczej, z powodu braku chęci. Na etapie podejmowania decyzji o kontynuacji działalności nie oczekiwali pomocy od Urzędu, ani od innych instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 198-208)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Urząd, w przypadku zgonu trzech przedsiębiorców, nie zainicjował w systemie CEIDG procedury ich wykreślenia. Przedsiębiorcy, o których mowa (dwóch posiadających licencję na przewóz taksówką nr boczny [...][11] i nr [...] oraz jeden posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nr [...]), zostali wykreśleni z CEIDG dopiero w lutym 2017 r., tj. odpowiednio po 635, 398 i 21 dniach od daty uzyskania przez Urząd informacji o zgonie tych osób. Zgodnie z dostępnym w systemie CEIDG komunikatem z 16 lutego 2012 r. dotyczącym wykreślenia zmarłego przedsiębiorcy, w przypadku zgonu przedsiębiorcy należało w systemie CEIDG zainicjować procedurę wykreślenia wpisu przedsiębiorcy, wybierając we wpisie danego przedsiębiorcy opcję „wykreślenie". Jako powód wykreślenia należało podać informację o zgonie wraz z numerem aktu zgonu oraz skanem aktu zgonu, o ile organ gminy takim dysponował. Od lutego 2017 r., zgodnie z podanym w systemie CEIDG komunikatem z 15 lutego 2017 r., *wykreślenia z tytułu zgonu przedsiębiorcy w większości przypadków realizowane są w sposób automatyczny w ciągu 24 godzin od zarejestrowania takiej informacji w Urzędzie Stanu Cywilnego.*
Dyrektor WGK, Ziemowit Borowczak, wyjaśnił, że do 26 grudnia 2016 r. w Wydziale nie zaistniała konieczność realizacji poleceń przedstawionych w ww. komunikatach. Przypadek, o którym mowa, był pierwszym gdzie przedsiębiorca posiadający zezwolenie zmarł. Pracownicy Wydziału z racji upływu czasu (21 dni) od daty zgonu do daty wpływu informacji o zgonie do WGK założyli, że WDG taką informację uzyskał od Urzędu Stanu Cywilnego Miasta Poznania.
Z kolei, kierownik Oddziału Licencji na Transport Drogowy i Kontroli, wyjaśnił, że nie widział potrzeby przekazywania takich danych do CEIDG, gdyż uznał, iż powiązanie tej bazy z system PESEL skutkowało tym, że dane te zostały już w CEIDG zamieszczone.
NIK wskazuje, że dwóch ww. przedsiębiorców posiadających licencje na przewóz taksówką zmarło w 2015 r., a więc przed uruchomieniem w CEIDG funkcji automatycznego wykreślenia przedsiębiorcy po jego śmierci. Uruchomienie tej funkcji, jak wynika z ww. komunikatów, nastąpiło dopiero w lutym 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 151-152, 209-210, 290-297,309-335, 343-352)

2. Urząd nie przekazywał lub nieterminowo przekazywał do CEIDG informacje o przedsiębiorcach i innych podmiotach, o których mowa w art. 37 ust. 2 usodg, tj. o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji, o uzyskaniu i utracie uprawnień z zezwolenia lub licencji oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej, w sytuacji gdy zgodnie z art. 37 ust. 5 uosdg, ww. informacje winny być przekazywane do CEIDG przez odpowiednie organy, niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Ustalono, że Urząd:

[11] dane usunięte ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) – Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu (dot. także dalszej części tekstu).

a) w dwóch przypadkach z dwóch przeanalizowanych - nie przekazał do CEIDG informacji o udzieleniu i wygaśnięciu zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrywania w wodę. Dyrektor WGK, wyjaśnił, że informacji takich nie przekazano w wyniku przeoczenia. Zaznaczył również, że pracownicy Wydziału dołożą wszelkich starań, ażeby podobna sytuacja nie wystąpiła w przyszłości.
b) w trzech przypadkach z 46 przeanalizowanych - nie przekazał do CEIDG informacji o wygaśnięciu licencji na wykonywanie przewozu taksówką (nr boczny [...]). Kierownik Oddziału Licencji na Transport Drogowy i Kontroli, wyjaśnił, że decyzję wygaszającą licencję nr [...] wydano 13 stycznia 2016 r. i najprawdopodobniej została przeoczona w trakcie wprowadzania do CEIDG, a pozostałe dwa przypadki nie zostały zidentyfikowane. Zaznaczył również, że informacje o wygaśnięciu ww. licencji zostały przekazane do CEIDG w dniu 13 marca 2018 r., tj. jeszcze w trakcie kontroli NIK.
c) w 39 na 46 przeanalizowanych przypadków - przekazał do CEIDG z opóźnieniem[12] (wynoszącym od 6 do 603 dni) informację o wygaśnięciu licencji na wykonywanie przewozu taksówką. Kierownik Oddziału Licencji na Transport Drogowy i Kontroli wyjaśnił, że dotychczas nie odnotowano zjawiska wykorzystywania licencji nieżyjącego przedsiębiorcy, a weryfikacja uprawnień niezbędnych do posiadania licencji odbywa się w miarę czynności kontrolnych przeprowadzanych na podstawie przepisów art. 83 i 84 usodg. Zaznaczył również, że narzędzie RDR oferowane przez CEIDG wymaga ręcznego i czasochłonnego przeszukiwania bazy zawierającej informacje o wykreśleniach – nie ma możliwości wprowadzania filtra dotyczącego np. kodu PKD prowadzonej działalności gospodarczej.
d) w dwóch przypadkach na trzy przeanalizowane – przekazał do CEIDG z opóźnieniem[13] (wynoszącym 27 i 37 dni) informację o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych[14]. Kierownik Oddziału Obsługi Zezwoleń wyjaśniła, że decyzje wygaszające zezwolenia wydawane są po uzyskaniu informacji, że przedsiębiorca nie żyje. Zaznaczyła również, że jeżeli nikt nie przekaże informacji o śmierci przedsiębiorcy, to i tak w końcu zezwolenie zostanie wygaszone, ponieważ nie wpłynie kolejna rata opłaty za korzystanie z zezwoleń lub nie zostanie złożone kolejne oświadczenie o wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

NIK wskazuje, że w powołanym wyżej przepisie art. 37 ust. 5 w zw. z ust. 2 uosdg ustawodawca określił termin realizacji obowiązku przekazania do CEIDG stosownych danych i informacji dotyczących przedsiębiorcy lub innego podmiotu, nie wskazując żadnych wyjątków, których wystąpienie zwalniałoby organ od realizacji tego obowiązku. Fakt wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG z powodu zgonu nie może być zatem przesłanką do zaniechania zgłoszenia danych o wykreśleniu danego podmiotu z rejestru działalności regulowanej. Wymaga przy tym podkreślenia, iż terminowe przekazywanie danych zapewnia realizację jednej z podstawowych funkcji CEIDG, jaką jest funkcja informacyjna, polegająca na informowaniu zainteresowanych o danych dotyczących przedsiębiorcy, które mogą być istotne dla pozostałych uczestników obrotu gospodarczego. Bieżące prezentowanie ww. danych w sposób rzetelny w CEIDG wymaga aktywności wszystkich podmiotów dysponujących informacjami o statusie danego przedsiębiorcy, na które ustawodawca nałożył obowiązek przekazywania tych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 151-152, 290-291, 300-308, 336-448, 456-463)

[12] Licząc od daty wydania decyzji wygaszających licencję na przewóz taksówką.
[13] Licząc od daty wydania decyzji wygaszających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
[14] Dot. zezwoleń nr:[…].

3. Urząd, w jednym przypadku, dopiero 484 dni po śmierci jednego ze wspólników spółki cywilnej wydał decyzję o wygaśnięciu trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych[15] udzielonych wspólnikom spółki cywilnej, w sytuacji, gdy zgodnie z przepisem art. 18 ust. 12 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, wygaszenie zezwolenia następuje z chwilą zmiany składu osobowego spółki. W sprawie tej, żyjący wspólnik spółki cywilnej uiszczał (po śmierci drugiego wspólnika) opłaty za korzystanie z zezwoleń oraz składał oświadczenia o sprzedaży napojów alkoholowych w dwóch lokalach należących do spółki. Decyzję wygaszającą wydano dopiero po złożeniu przez żyjącego wspólnika pisma informującego o planowanym zaprzestaniu sprzedaży napojów alkoholowych. Wskazuje to na to, że doszło do sytuacji, w której w dwóch lokalach należących do tej spółki przez blisko 1,5 roku prowadzona była działalność obejmująca sprzedaż alkoholu, pomimo braku ważnego zezwolenia w tym zakresie. Kierownik Oddziału Obsługi Zezwoleń wyjaśniła, że opóźnienie wynikało z faktu, iż jeden ze wspólników spółki cywilnej, która posiadała zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, nie zgłosił do Urzędu informacji o śmierci drugiego ze wspólników. Informację o śmierci drugiego wspólnika, Urząd powziął dopiero w trakcie kontroli NIK, podczas weryfikacji zakładki RDR w systemie CEIDG. Zaznaczyła również, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi nie obliguje organu zezwalającego do ciągłej weryfikacji w zakładce RDR (systemu CEIDG), przedsiębiorców wykreślonych, która jest czasochłonna i wymaga dużego nakładu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 145-147, 336-342, 402-448)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że Wydziały Urzędu zajmujące się wydawaniem zezwoleń i licencji[16], (w szczególności w okresie przed uruchomieniem w CEIDG automatycznego wykreślenia przedsiębiorcy po jego śmierci), nie podejmowały skutecznych działań na rzecz szybkiego pozyskiwania informacji o zgonach przedsiębiorców w celu niezwłocznego wygaszania w CEIDG uprawnień wynikających z udzielonych im zezwoleń i licencji. Wydziały te nie występowały do Urzędu Stanu Cywilnego (który z racji swoich zadań jest komórką Urzędu najszybciej pozyskującą informacje o zgonie obywateli), jak również nie miały zapewnionego dostępu do baz informatycznych Urzędu Stanu Cywilnego.

2. NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia mechanizmów zapewniających możliwość weryfikacji zaprzestania działalności objętej zezwoleniem po śmierci przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG.

Ocena cząstkowa

Podejmowane przez Urząd działania w sytuacji śmierci osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą objętą zezwoleniem lub licencją nie zawsze były prawidłowe i wystarczające. W trzech przypadkach, pomimo uzyskaniu informacji o zgonie przedsiębiorców nie zainicjowano procedury ich wykreślenia z CEIDG. Ponadto, z opóźnieniem (niekiedy kilkunastomiesięcznym) przekazywano do CEIDG informacje o utracie uprawnień (w związku ze zgonem przedsiębiorcy) wynikających z większości licencji na przewóz taksówką oraz z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W ogóle natomiast nie przekazano do CEIDG informacji o uzyskaniu i utracie uprawnień wynikających z dwóch zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz w trzech przypadkach - o utracie uprawnień wynikających z licencji na przewóz taksówką.

[15] Dot. zezwoleń nr: […].
[16] Mowa o Wydziale Działalności Gospodarczej i Rolnictwa oraz o Wydziale Gospodarki Komunalnej.

Ponadto, w jednym przypadku Urząd nie wydał decyzji o wygaśnięciu (z uwagi na zgon jednego ze wspólników) uprawnień wynikających z trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych udzielonych wspólnikom spółki cywilnej, co skutkowało tym, że przez blisko 1,5 roku, w dwóch lokalach na terenie miasta Poznania prowadzona była działalność obejmująca sprzedaż alkoholu w sytuacji braku ważnego zezwolenia.

2. Podejmowanie działań zmierzających do uregulowania kwestii sukcesji przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne, w tym będące wspólnikami spółek cywilnych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd w trakcie realizacji bieżących zadań nie identyfikował trudności dla następców prawnych z sukcesją przedsiębiorstw osób fizycznych. W latach 2015-2017 do Urzędu nie wpływały skargi lub wnioski związane z ww. tematem.

(dowód: akta kontroli str. 140-149, 159-161, 454-455)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W latach 2015-2017 w toku bieżącej pracy Urząd nie zidentyfikował trudności związanych z sukcesją przedsiębiorstw osób fizycznych. Nie otrzymał również w tym okresie sygnałów zewnętrznych, które by wskazywały na powyższe trudności. W związku z tym nie podejmował działań w celu zidentyfikowania barier związanych z sukcesją przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne. Ponadto, nie zgłaszał inicjatyw zmierzających do wyeliminowania zidentyfikowanych barier związanych z weryfikowaniem przez Urząd zaprzestania działalności objętej zezwoleniem po śmierci przedsiębiorcy.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli[17], wnosi o:

1/ niezwłoczne przekazywanie do CEIDG informacji o uzyskaniu i utracie uprawnień wynikających ze wszystkich wydanych przez Prezydenta Miasta zezwoleń i licencji,

2/ weryfikowanie w systemie CEIDG faktu wykreślenia zmarłych przedsiębiorców, w sytuacji gdy Urząd poweźmie informację o ich śmierci, w celu ewentualnego zainicjowania procedury ich wykreślenia.

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 Poznaniu

[17] Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Marek Gutraj
starszy inspektor
kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

Paweł Siuda
główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis