



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.008.03.2018

P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/106/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. 2. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/112/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Świdnicy, ul. Armii Krajowej 49, 58-100 Świdnica (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Moskal-Słaniewska, Prezydent Miasta Świdnica, od 8 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą², w trakcie realizacji bieżących zadań Urząd nie zidentyfikował barier prawnych³ związanych z prowadzeniem firm rodzinnych⁴. Do Urzędu nie wpłynęły żadne sygnały zewnętrzne (w tym z terenu Miasta Świdnica (dalej: *Gmina*) o trudnościach w funkcjonowaniu firm rodzinnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd w sposób właściwy realizował zadania w zakresie wydawania i wygaszania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych firmom rodzinnym oraz przekazywania danych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: *CEIDG*⁵) na wniosek tych firm.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na tym, że w Urzędzie:

[1] Nie prowadzono kontroli przewidzianych Zarządzeniem Prezydenta w sprawie prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, obowiązującym od dnia 26 lutego 2016 r.;

[2] Nie sporządzono i nie opublikowano schematu procedur kontroli wynikających ze wskazanego Zarządzenia z dnia 26 lutego 2016 r. oraz kontroli w zakresie zobowiązań w podatkach od nieruchomości wynikających z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶, na stronie BIP Urzędu, do czego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Lata 2015–2018 (do 31 marca). Badaniami kontrolnymi mogą zostać objęte również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2015 r. oraz po 31 marca 2018 r., gdy miały związek z przedmiotem kontroli.

³ Bariery prawne – czynniki ograniczające działalność przedsiębiorstw wynikające z aktów prawnych, które regulują stosunki gospodarcze w zakresie relacji między państwem a przedsiębiorstwami oraz pomiędzy poszczególnymi podmiotami gospodarczymi.

⁴ Firma rodzinna – na potrzeby niniejszej kontroli przyjmuje się, że firma rodzinna to każdy podmiot gospodarczy z sektora mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw, w którym wspólnie pracuje przynajmniej dwóch członków rodziny, co najmniej jeden z nich ma istotny wpływ na zarządzanie firmą a rodzina posiada udziały większościowe.

⁵ Tj. prowadzona w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw gospodarki ewidencja przedsiębiorców będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność w formie jednoosobowej lub będących wspólnikami spółek cywilnych.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz.849 ze zm.

zobowiązywał art. 78a ust. 3⁷ ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸ (dalej: *uosdg*);

[3] Nie uzasadniono wytypowania dwóch podmiotów do kontroli w zakresie zobowiązań w podatkach od nieruchomości, w tym nie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowane podmioty, co wymagano art. 78a ust.1 *uosdg*;

[4] Naruszono przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 – Ordynacja podatkowa⁹ (dalej: *Op*) w dwóch postępowaniach podatkowych zakończonych wydaniem dwóch pozytywnych decyzji Prezydenta z dnia 14 sierpnia 2015 r. i 12 maja 2017 r. w sprawie przyznania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2015-2018 (do 31 marca) w trakcie realizacji bieżących zadań przez Urząd lub w wyniku sygnałów zewnętrznych nie odnotowano (nie identyfikowano) trudności wynikających z barier prawnych związanych z działalnością przedsiębiorstw sektora MŚP¹⁰ (w tym firm rodzinnych), w szczególności w obszarze posługiwania się firmą, numerami NIP, REGON, wpisami do CEIDG, rejestrami działalności regulowanej, odnotowania wygaśnięcia licencji lub zezwolenia, itp. W badanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące trudności związanych z działalnością przedsiębiorstw sektora MŚP (w tym firm rodzinnych).

(dowód: akta kontroli str.7 -20)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W badanym okresie do Urzędu nie wpływały sygnały zewnętrzne, jak też nie identyfikowano barier prawnych w funkcjonowaniu firm rodzinnych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wg stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r. w Urzędzie – z uwagi na brak takiej potrzeby - nie stosowano nowych rozwiązań (udogodnień) zaproponowanych w Pakiecie 100 zmian dla firm¹¹, wprowadzonych w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. nowelizacją *k.p.a.*¹², dotyczących w szczególności: mediacji (przepis działu II rozdziału 5a *k.p.a.*); milczącego załatwienia sprawy (przepis działu II rozdziału 8a *k.p.a.*); ponaglenia (art. 37 *k.p.a.*); posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106a *k.p.a.*); zrzeczenia się odwołania (art. 127a *k.p.a.*); postępowania uproszczonego (przepis działu II rozdziału 14 *k.p.a.*); terminu na uzupełnienie braków formalnych nie krótszego niż 7 dni (art. 64 § 2 *k.p.a.*); rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 81a § 1 *k.p.a.*); przyjaznej interpretacji przepisów (art. 7a *k.p.a.*). Poświadczania za zgodność z oryginałem przedłożonych dokumentów

⁷ Dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), obowiązujący od 1 stycznia 2017 r.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. (ww. art. dodany z dniem 1 stycznia 2017 r.).

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 613 (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).

¹⁰ MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa.

¹¹ Celem *Pakietu 100 zmian dla firm* było zniesienie najbardziej uciążliwych przepisów utrudniających prowadzenie biznesu.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.). Nowelizacja *k.p.a.* miała za zadanie przede wszystkim usprawnienie (skrócenie) toczącego się postępowania przed organami administracyjnymi.

przez pracownika organu (art. 76 § 2 k.p.a.), stwierdzono w liczbie 212 przypadków, w tym pięciu w odniesieniu do firm rodzinnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 21)

2.2. W poszczególnych latach 2015 – 2018 (do 31 marca) Prezydent wydała łącznie 333 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym: 101 (30,3%) zezwoleń w 2015 r.; 96 (28,8%) w 2016 r.; 125 (37,5%) w 2017 r. i 11 (3,3%) w 2018 r. (do 31 marca).

Badanie 24 (7,2% wydanych 333 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych) wybranych spraw związanych z wydawaniem przedmiotowych zezwoleń firmom rodzinnym¹⁴, wykazało, że:

[1] zezwolenia były wydawane na wnioski składane przez przedsiębiorców, zawierające wszystkie elementy, o których mowa w art. 18 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 października 1992 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵ (dalej: *ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*).

[2] każdorazowo, przed wydaniem stosownej decyzji Prezydent zwracał się do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Świdnicy (dalej: MKRPA) z wnioskiem o wydanie opinii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy¹⁶ (dalej: *Rada Miejska*), zgodnie z art. 18 ust. 3a ww. ustawy – przedmiotowe opinie Komisja wydawała niezwłocznie w formie postanowienia¹⁷ (do 14 dni od wpływu wniosku organu wydającego zezwolenie¹⁸);

[3] zezwolenia zostały wydane bez zbędnej zwłoki, ogólnie przed upływem terminu miesiąca od dnia wpływu wniosku¹⁹, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.²⁰

W okresie objętym kontrolą nastąpiło wygaszenie łącznie 81 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych²¹, w tym: 22 (28,1%) zezwoleń w 2015 r.; 22 (34,8%) w 2016 r.; 30 (32,6%) w 2017 r. i siedmiu (4,5%) w 2018 r. (do 31 marca).

Badanie wszystkich siedmiu (8,6%) wygaszonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych firmom rodzinnym w latach 2015 – 2018 (do 31 marca)²² wykazało, że ich wygaszenie nastąpiło w drodze decyzji Prezydenta - na wniosek przedsiębiorców w związku z likwidacją punktu sprzedaży napojów alkoholowych. Nie wystąpiły przypadki cofnięcia przez Prezydenta wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 22-30, 31-41, 42-45, 46)

W kontrolowanym okresie Prezydent nie udzielała firmom rodzinnym zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³ (dalej: *ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*), tj. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy, w zakresie

¹³ Dotyczyło to dokumentów składanych przez wnioskodawców ubiegających się o wydanie zezwoleń na prowadzenie punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

¹⁴ Tj. wszystkich związanych z wydawaniem przedmiotowych zezwoleń firmom rodzinnym, w tym okresie: 5 spraw z 2017 r., 10 spraw z 2016 r. i dziewięć z 2015 r.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.

¹⁶ Uchwała Nr XXXV/356/97 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 września 2001 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka placówek sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów ze zm. Ww. wnioski o opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Prezydent kierował: [1] do trzech dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorców o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych – w 11 przypadkach; [2] od pięciu do sześciu dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorców – w pozostałych siedmiu przypadkach, [3] od ośmiu do 14 dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorców – w pozostałych pięciu przypadkach.

¹⁷ Na najbliższym posiedzeniu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹⁸ W tym w terminie: [1] do dwóch dni od złożenia wniosku przez Prezydenta – w 16 przypadkach, [2] od trzech do czterech dni – w trzech przypadkach; [3] od 5 do 13 dni – w pięciu przypadkach.

¹⁹ W tym: [1] do 15 dni od wpływu wniosku – w 12 przypadkach; [2] od 16 do 29 dni od wpływu wniosku – w 11 przypadkach.

²⁰ W jednym przypadku postępowanie zakończono w 45 dniu od dnia wpływu wniosku, z powodu oczekiwania przez wnioskodawcę na decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdnicy.

²¹ Wygaszanie zezwoleń przed upływem terminu ich ważności.

²² Tj. wszystkich spraw związanych z wygaszaniem przedmiotowych zezwoleń firmom rodzinnym w tym okresie (trzy sprawy z 2017 r.; trzy z 2016 r. i jedna z 2015 r.).

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Firmy rodzinne nie występowały do Prezydenta o wydanie przedmiotowych zezwoleń²⁴.

Czterem przedsiębiorcom wydano zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych²⁵. Badanie terminowości wydanych zezwoleń wykazało, że decyzje wydawano bez zbędnej zwłoki²⁶. Nie wystąpiły przypadki cofnięcia przez Prezydenta wydanych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 47-48)

Prezydent prowadziła *Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Świdnica* (dalej: *rejestr*), o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rejestr prowadzono w postaci bazy danych zapisanych na informatycznych nośnikach danych (tj. zgodnie z art. 9b ust. 3 ww. ustawy), a zakres ewidencjonowanych w nim informacji spełniał wymogi art. 9b ust. 4 tej ustawy. W latach 2015-2018 (do 31 marca) dokonano w nim dziewięciu wpisów, które nie dotyczyły firm rodzinnych²⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 49-52]

2.3. Od dnia 26 lutego 2016 r. w Urzędzie obowiązywało Zarządzenie Prezydenta²⁸ w sprawie prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z załącznikami²⁹ (dalej: *zarządzenie w sprawie kontroli zezwoleń*).

W *zarządzeniu w sprawie kontroli zezwoleń* zawarto m. in. zapis, że kontrole przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży będą przeprowadzane przez upoważnionych członków MKRPA oraz pracowników Urzędu co najmniej raz na pół roku, po zawiadomieniu podmiotu, który będzie kontrolowany.

Przedmiotowe kontrole nie były prowadzone.

Zarządzenie w sprawie kontroli zezwoleń nie zostało opublikowane na stronie BIP Urzędu, czego wymagał art. 78a ust. 3³⁰ ustawy uosdg.

(dowód: akta kontroli str. 53-61, 62, 63)

W latach 2015-2017 pracownicy Urzędu objęli kontrolą łącznie osiem podmiotów, w tym jedną firmę rodzinną³¹, na podstawie ustawy Op w zakresie zobowiązań w podatkach od nieruchomości wynikających z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³². Analiza akt przedmiotowych kontroli wykazała

²⁴ Na terenie Gminy nie funkcjonowały przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

²⁵ W roku 2015 [1] S. z siedzibą w W. i [2] P. z siedzibą w G. oraz w roku 2016 [1] P. z siedzibą w S. i [2] T. z siedzibą w B. Żadne z przedsiębiorstw nie było firmą rodzinną.

²⁶ W trzech sprawach w terminie od pięciu do 17 dni od dnia złożenia wniosku; w jednej sprawie w terminie 46 dni od dnia złożenia wniosku, po uzupełnieniu dokumentacji przez wnioskodawcę.

²⁷ W roku 2015 r. wpisano do rejestru czterech przedsiębiorców: [1] Z. w S.; [2] E. we W.; [3] E. w G.; [4] F. w W. W roku 2016 r. wpisano do rejestru trzech przedsiębiorców [5] P. w B.; [6] A. w Z.; [7] P. w L. oraz wykreślono z rejestru dwóch przedsiębiorców: [8] F. w S.; [9] P. we W.

²⁸ Nr 0050-75/2016.

²⁹ W załącznikach do ww. zarządzenia Prezydent określiła: załącznik Nr 1 – zakres i zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; załącznik Nr 2 – wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli; załącznik Nr 3 – wzór zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli przedsiębiorcy z pouczeniem o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy Nr 4 – wzór protokołu kontroli.

³⁰ Dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), obowiązujący od 1 stycznia 2017 r.

³¹ W 2015 r. [1] P.M., P.M. (osoba fizyczna); [2] L. Sp. z o.o.; [3] K. Sp. z o.o.; [4] E.; w 2016 r.: [5] L.H. (osoba fizyczna); [6] Z.S. (osoba fizyczna); w 2017 r. [7] Z.S. (osoba fizyczna); [8] M.W. M.K. (osoba fizyczna – firma rodzinna).

³² Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.

brak uzasadnienia wytypowania dwóch podmiotów do kontroli (prowadzonych po dniu 1 stycznia 2017 r.), w tym brak przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowane podmioty, czego wymagał art. 78a ust.1 uosdg.

W Urzędzie nie określono schematu procedur przedmiotowych kontroli, które jako wynikające z powszechnie obowiązującego prawa powinny być, zgodnie z art. 78a ust. 3 uosdg opublikowane na stronie BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 66, 67)

2.4. W okresie objętym kontrolą przedsiębiorstwa sektora MŚP złożyły do Urzędu ogółem 8 814 wniosków o dokonanie wpisu do CEIDG³³, w tym firmy rodzinne łącznie 459³⁴ (5,2%) wniosków.

Badanie 30 losowo wybranych spraw (6,5%) dotyczących przekazywania danych firm rodzinnych do CEIDG³⁵ wykazało, że:

[1] wnioski o wpis do CEIDG przedsiębiorcy składali osobiście³⁶ lub przez pełnomocnika³⁷ na formularzu zamieszczonym na stronie internetowej CEIDG (BIP ministra właściwego ds. gospodarki), tj. zgodnie z art. 26 ust.1 i ust. 2 pkt 1 uosdg. Nie kierowano przedmiotowych wniosków listem poleconym³⁸ ani też na elektronicznej platformie usług administracji publicznej;

[2] każdorazowo – w myśl art. 26 ust. 3 uosdg – uprawniony pracownik Urzędu potwierdzał tożsamość składającego wniosek oraz wydawał pisemne pokwitowanie przyjęcia wniosku w dniu jego złożenia;

[3] zgodnie z art. 26 ust. 4 ww. ustawy przedmiotowe wnioski – w dniu ich złożenia (w przypadku 29 spraw) lub następnego dnia roboczego od dnia ich otrzymania (w przypadku jednej sprawy) – zostały w Urzędzie przekształcone na formę dokumentu elektronicznego oraz przesłane do CEIDG, po uprzednim ich podpisaniu kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

[Dowód: akta kontroli str. 68, 69, 70]

Stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 2 uosdg, CEIDG udostępnia, m.in. informacje o przedsiębiorcach dotyczące uzyskania, cofnięcia, utraty i wygaśnięcia uprawnień wynikających z zezwoleń.

Badanie terminowości wprowadzania do CEIDG informacji o uzyskanych przez firmy rodzinne zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (na przykładzie 24 spraw³⁹) oraz o wygaszaniu przedmiotowych zezwoleń (na przykładzie 7 spraw⁴⁰) – wydawanych w formie decyzji Prezydenta wykazało, że:

a/ informacje o uzyskanych przez firmy rodzinne zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych we wszystkich 24 przypadkach zostały wprowadzone do CEIDG w następnym dniu roboczym od pozyskania przez organ właściwy do spraw zezwoleń wiadomości o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy⁴¹;

b/ wygaszanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych we wszystkich siedmiu przypadkach zostały wprowadzone do CEIDG również w następnym dniu roboczym od pozyskania przez organ właściwy do spraw zezwoleń wiadomości o uprawomocnieniu się decyzji.

[Dowód: akta kontroli str.71,72,73,74]

³³ W tym: 2700 w 2015 r.; 2 670 w 2016 r.; 2 735 w 2017 r. i 709 w 2018 r. (do 31 marca).

³⁴ W tym: 138 w 2015 r.; 136 w 2016 r.; 145 w 2017 r. i 40 w 2018 r. (do 31 marca).

³⁵ W tym: dwie sprawy z 2018 r. (do 31 marca) oraz 11 spraw z 2017 r., dwanaście spraw z 2016 r. i pięć spraw z 2015 r.

³⁶ W 28 przypadkach.

³⁷ W dwóch przypadkach.

³⁸ Nie kierowano przedmiotowych wniosków listem poleconym (art. 26 ust. 2 pkt 2 uosdg).

³⁹ Wszystkie zbadane sprawy związane z wydawaniem przez Prezydenta firmom rodzinnym zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2015-2018 (do 31 marca).

⁴⁰ Wszystkie zbadane sprawy związane z wygaszaniem przez Prezydenta firmom rodzinnym zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2015-2018 (do 31 marca).

⁴¹ Od dnia uprawomocnienia się decyzji Prezydenta.

2.5. W okresie latach 2015 – 2018 (do 31 marca) na podstawie uchwał Rady Miejskiej⁴² udzielono pomocy publicznej w postaci zwolnień w podatku od nieruchomości lub w podatku od środków transportowych w łącznej kwocie ogółem 15 992 071 zł⁴³, w tym na podstawie uchwały nr XLIII/495/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia pomocy de minimis dla wybranych kategorii przedsiębiorców w kwocie 2 538 073 zł. Badanie 33 przypadków⁴⁴ udzielenia pomocy firmom rodzinnym na podstawie wskazanej Uchwały Rady Miejskiej w łącznej kwocie 248 126 zł⁴⁵, tj. 9,8%, wykazało pełną zgodność z założeniami przedmiotowej uchwały.

W latach 2015-2018 (do 31 marca) w Urzędzie nie stosowano ulg podatkowych dla przedsiębiorców z sektora MŚP (w tym dla firm rodzinnych), obejmujących np. preferencyjne stawki podatkowe w podatku od nieruchomości i w podatku od środków transportowych oraz ulg podatkowych dla nowych przedsiębiorstw.

[Dowód: akta kontroli str. 75-84, 85-101, 102-111, 112]

W okresie objętym kontrolą Prezydent udzieliła ulg w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych⁴⁶ przedsiębiorcom sektora MŚP w łącznej kwocie 727 034,59 zł (na podstawie 26 decyzji podatkowych)⁴⁷, w tym dwóm firmom rodzinnym w wysokości 17 025 zł (2,3% kwoty ogółem udzielonych ulg).

Ulgą w podatku od nieruchomości udzielona firmom rodzinnym dotyczyła: [1] w 2015 r. ⁴⁸ rozłożenia na raty w kwocie 9 484,00 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 185 zł; [2] w 2017 r.⁴⁹ umorzenia zaległości należności głównej w kwocie 7 356 zł.

Badanie postępowań podatkowych zakończonych wydaniem pozytywnych decyzji Prezydenta wykazało, że nie w pełni odpowiadały one przepisom ustawy Op).

I tak:

[1] w sprawie [1] nie dotrzymano terminu załatwienia sprawy określonego w art. 139 Op, tj. bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a w szczególnie skomplikowanych sprawach do dwóch miesięcy. Wniosek o zastosowanie ulgi wpłynął do Urzędu w dniu 16 lutego 2015 r., decyzja została wydana w dniu 14 sierpnia 2017 r., tj. w 169 dniu od wpływu wniosku; nie zawiadomiono strony o niemożliwości rozpatrzenia wniosku w ustawowym terminie i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 140 § 1 Op.

[2] w sprawie [1] organ podatkowy wzywał stronę składającą (wniosek) do usunięcia braków w terminie 14 dni, z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (art. 169 § 1 Op), wniosek nie został pozostawiony bez rozpatrzenia. Mimo iż podatnik wnioskował o umorzenie należności głównej, w jednej decyzji odmówiono umorzenia należności głównej,

⁴² [1] Nr XLI/397/05 z dnia 16 sierpnia 2005 r. w sprawie przyjęcia „Programu pomocy w zakresie zatrudnienia w ramach wyłączeń grupowych dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy na terenie Gminy-Miasto Świdnica; [2] Nr VI/54/07 z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia „Programu pomocy w zakresie zatrudnienia w ramach wyłączeń grupowych dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy na terenie Gminy-Miasto Świdnica; [3] Nr XXI/253/08 z dnia 28 czerwca 2008 r. w sprawie pomocy regionalnej; [4] Nr XIII/164/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie pomocy regionalnej; [5] Nr XXXVII/424/14 z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie pomocy regionalnej; [6] Nr VIII/61/15 z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej przeznaczonych dla małych, średnich i dużych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Miasto Świdnica; [7] Nr XIII/165/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia pomocy de minimis dla wybranych kategorii przedsiębiorców; [8] Nr XXIX/350/13 z dnia 6 września 2013 r. w sprawie przyjęcia pomocy de minimis dla wybranych kategorii przedsiębiorców; [9] Nr XLIII/495/14 z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia pomocy de minimis dla wybranych kategorii przedsiębiorców.

⁴³ Z czego: w 2015 r. w kwocie 5 504 718 zł; w 2016 r. w kwocie 4 375 295 zł; w 2017 r. w kwocie 3 617 463 zł oraz w 2018 r. (do 31 marca) w kwocie 2 494 595 zł.

⁴⁴ Ośmiu w 2015 r.; siedmiu w 2016 r.; ośmiu w 2017 r. i dziesięciu w 2018 r. (do 31 marca).

⁴⁵ W kwotach: 68 179 zł w 2015 r.; 62 059 zł w 2016 r.; 64 211 zł w 2017 r.; 53 677 zł w 2018 r. (do 31 marca)

⁴⁶ Odroczenie terminu płatności podatku, odroczenie terminu zapłaty zaległości podatku, rozłożenie na raty płatności podatku oraz zaległości podatku, umorzenie zaległości podatku.

⁴⁷ W tym: ulgi w podatku od nieruchomości – 661 721,38 zł (23 decyzje podatkowe), ulgi w podatku od środków transportowych – 65 313,21 zł (3 decyzje podatkowe).

⁴⁸ Firma W.

⁴⁹ Firma K.U. i B.U.

jednocześnie rozłożono ją na raty, bez wniosku podatnika, lecz na podstawie adnotacji na wezwaniu do zapoznania z zebrany materiał dowodowy, gdzie zawarto zapis „zgoda na 6 rat”.

W sprawie [2] organ podatkowy nie wzywał strony składającej (wniosek) do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (art. 169 § 1 Op) – strona dokonała doprecyzowania wniosku⁵⁰ w terminie 31 marca 2017 r. bez wzywania;

[3] W sprawie [1] zebrany i rozpatrzony cały materiał dowodowy w celu ustalenia, czy istnieje ważny interes strony i interes publiczny nie uzasadniał uwzględnienia wniosku⁵¹. W sprawie [2] zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia, czy istnieje ważny interes strony i interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku⁵² (art. 187 § 1 Op);

[4] wydane decyzje spełniały wymogi art. 210 Op, w szczególności wskazano w uzasadnieniu faktycznym fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody na których się oparł, zaś w uzasadnieniu prawnym wyjaśniono podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, zamieszczono stosowne pouczenia o trybie odwoławczym;

[5] w ramach postępowań podatkowych badaniu podlegała kwestia pomocy publicznej, pomocy *de minimis* (art. 67b § 1 Op).

[Dowód: akta kontroli str. 113-116, 117-120, 121-165]

Stosownie do dyspozycji art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³, informacje za 2015 r., 2016 r. i 2017 r. zawierające m.in. wykaz przedsiębiorców, którym w zakresie podatków lokalnych udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty (w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł) wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn ich umorzenia, Prezydent podawała do publicznej wiadomości do 31 maja roku następnego poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń i publikację na stronie BIP Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 166-184]

W kontrolowanym okresie Prezydent wydała łącznie osiem decyzji odmownych w sprawie ulg w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych⁵⁴ przedsiębiorcom sektora MŚP w łącznej kwocie 673 459,9 zł⁵⁵, w tym jednej firmie rodzinnej 119 884,5 zł.

Decyzja odmowna dla firmy rodzinnej dotyczyła odmowy umorzenia odsetek za zwłokę⁵⁶ i rozłożenia na raty⁵⁷ podatku od środków transportu na wniosek podatnika z dnia 22 grudnia 2017 r.

Badanie postępowania podatkowego zakończone wydaniem firmie rodzinnej decyzji odmownej wykazało, że zostało ono przeprowadzane zgodnie z przepisami Op, tj.: [1] stronę zawiadomiono o niemożliwości rozpatrzenia wniosku w ustawowym miesięcznym terminie wynikającego z art. 139 Op i wskazano nowy termin załatwienia sprawy stosownie do art. 140 § 1 Op⁵⁸; [2] zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy w celu ustalenia czy istnieje ważny interes strony lub

⁵⁰ Dotyczącego umorzenia pierwszej raty podatku.

⁵¹ Przejściowa trudna sytuacja finansowa podatnika.

⁵² Utrata zatrudnienia przez małżonka podatnika, zmniejszenie przychodów przy jednoczesnym wzroście kosztów prowadzonej działalności skupu złomu i metali nieżelaznych spowodowane czynnikami, na które podatnik nie miał wpływu, tj. trwającym od 2015 r. remontem drogi gminnej i związaną z tym niemożliwością ruchu pojazdów transportowych przy posesji podatnika, doprowadziło do zachwiania podstaw egzystencji podatnika. W opinii organu podatkowego udzielona pomoc miała również przynieść wymierne korzyści społeczne, tj. utrzymanie stanu zatrudnienia pracowników firmy oraz umożliwić przedsiębiorcy wywiązywanie się z bieżących zobowiązań podatkowych.

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵⁴ Odmowa umorzenia zaległości oraz rozłożenia na raty płatności zaległości podatku od nieruchomości; odmowa umorzenia zaległości podatku od środków transportowych.

⁵⁵ W tym: odmowa ulg w podatku od nieruchomości – 553 575,4 zł (siedem decyzji podatkowych), odmowa ulg w podatku od środków transportowych – 119 884,5 zł (jedna decyzja podatkowa).

⁵⁶ W kwocie 4 907,0 zł.

⁵⁷ W kwocie 114 977,5 zł.

⁵⁸ Wniosek o zastosowanie ulgi wpłynął do Urzędu w dniu 22 grudnia 2017 r., decyzja została wydana w dniu 20 lutego 2018 r., tj. w 58 dniu od wpływu wniosku.

interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku (art. 187 § 1 Op - nie stwierdzono istnienia zarówno ważnego interesu strony jak i interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku⁵⁹); [3] stronie umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 Op); [4] wydana decyzja spełniała wymogi art. 210 Op, w szczególności wskazano w uzasadnieniu faktycznym fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody na których się oparł, zaś w uzasadnieniu prawnym wyjaśniono podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, zamieszczono stosowne pouczenia o trybie odwoławczym⁶⁰. Do dnia 15 czerwca 2018 r. postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone, a do Urzędu nie wpłynęła decyzja samorządowego kolegium odwoławczego.

[Dowód: akta kontroli str. 117-120, 185-187,]

Rada Miejska w drodze uchwały nie określiła warunków i trybu składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W 2015 r. Gmina przystąpiła do projektowania systemu elektronicznych usług publicznych obejmujących m.in. ww. zobowiązania podatkowe. Gmina otrzymała dofinansowanie z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (obecnie MSWiA) w ramach osi priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji działanie 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne na uruchomienie portalu dającego interesantom Urzędu możliwość dokonania płatności w związku z opłatami i podatkami oraz przeglądanie i składanie wniosków lub deklaracji z tytułu ww. opłat i podatków. System ma umożliwić:

- identyfikację i uwierzytelnienie interesanta za pośrednictwem platformy ePUAP,
- dostęp interesanta do aktualnego stanu własnych zobowiązań,
- dostęp interesanta do danych złożonych przez siebie wniosków i deklaracji,
- wnoszenie płatności z tytułu opłat i podatków drogą elektroniczną,
- wygodne składanie wniosków i deklaracji przez internet.

W drugim projekcie, dofinansowanym z Regionalnego Programu Operacyjnego, uruchomiony został elektroniczny system zarządzania dokumentacją (EZD) zintegrowany z centralnym systemem ePUAP dla zapewnienia obsługi e-usług publicznych. Pełną gotowość systemów zaplanowano na koniec czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 13 -19)

W latach 2015-2018 (do 31 marca) wydano, w dniu 2 stycznia 2018 r. jedną interpretację w zakresie podatku od nieruchomości⁶¹, na wniosek podatnika z dnia 22 listopada 2017 r., którą opublikowano na stronie BIP Urzędu w zakładce Dokumenty – Podatki i opłaty lokalne – Interpretacje podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 188-192)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu przyjętym Zarządzeniem Prezydenta z dnia 18 maja 2015 r.⁶² wyodrębniono Wydział Funduszy Zewnętrznych i Rozwoju Gospodarczego do spraw obsługi i współpracy z przedsiębiorcami. Obsługą przedsiębiorców zajmuje się czterech pracowników tego wydziału.

⁵⁹ Wskazana przez wnioskodawcę okoliczność pogorszenia się wyniku finansowego firmy nie została uznana przez organ podatkowy za przemawiającą za zastosowaniem ulgi.

⁶⁰ Podatnik skorzystał z przysługującego jemu prawa wniesienia odwołania od decyzji do samorządowego kolegium odwoławczego.

⁶¹ Czy podziemny tunel łączący budynek kotłowni z budynkiem szpitalnym podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości jako część budynków, tj. części kondygnacji podziemnych budynków szpitala – piwnic, według jego powierzchni użytkowej?

⁶² Nr 120-52/2015 zmienionym Zarządzeniem Prezydenta Nr 120-5/2016 z dnia 12 stycznia 2016 r.

W zakresach obowiązków i zadań zarówno wydziału jak również pracowników, zawarto zapisy ujmujące obsługę wszystkich przedsiębiorców, bez wskazywania i wyodrębniania jednego sektora np. MŚP czy firm rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 193-200, 201-228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

[1] W Urzędzie nie prowadzono kontroli przewidzianych *zarządzeniem w sprawie kontroli zezwoleń* obowiązującym od dnia 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim m. in. zapis, że kontrole przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży będą przeprowadzane przez upoważnionych członków MKRPA oraz pracowników Urzędu co najmniej raz na pół roku, po zawiadomieniu podmiotu, który będzie kontrolowany. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *nie prowadzono przedmiotowych kontroli z powodu przebywania przewodniczącej zespołu kontrolnego, upoważnionej przedmiotowym Zarządzeniem Prezydenta na urlopie wychowawczym, której powrót do pracy planowany jest na IV kwartał 2018 r.* Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Sekretarza, ponieważ długotrwała nieobecność w pracy przewodniczącej zespołu kontrolnego nie uniemożliwiła wywiązania się MKRPA oraz pracowników Urzędu z przeprowadzania co najmniej raz na pół roku kontroli określonych przedmiotowym Zarządzeniem Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 229-232)

[2] Na stronie BIP Urzędu nie opublikowano schematu procedur kontroli wynikających z *zarządzenia w sprawie kontroli zezwoleń* oraz kontroli podatkowych przeprowadzonych na podstawie przepisów *Op* w zakresie zobowiązań w podatkach od nieruchomości, do czego zobowiązywały postanowienia art. 78a ust. 3⁶³ uosdg. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta, *nie udostępniono [zarządzenia ws. kontroli zezwoleń] na stronie BIP Urzędu, ponieważ Zarządzenia Prezydenta Miasta nie są wymienione w katalogu informacji publicznych obligatoryjnie zamieszczanych w BIP zgodnie z art. 8 ust. 3 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*⁶⁴. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Sekretarza, ponieważ obowiązek określony art. 78a ust. 3⁶⁵ uosdg dotyczy publikacji w BIP schematu procedur kontroli, nie Zarządzenia Prezydenta. W ustalonym przez kontrolę NIK stanie faktycznym procedury kontroli wynikały z załącznika nr 1 do wskazanego Zarządzenia Prezydenta pn.: *Zakres i zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta [w zakresie braku schematu kontroli zobowiązań w podatkach od nieruchomości]: *Wstrzymanie się z opublikowaniem w BIP ogólnego schematu procedur kontroli o którym mowa w art. 78a ust. 3 uosdg wynikało z zapowiadanych zmian dotyczących Prawa przedsiębiorców*. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Sekretarza, ponieważ obowiązek opublikowania w BIP przedmiotowych kontroli wynikający z art. 78a ust. 3 uosdg wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 229-239),

⁶³ Dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), obowiązujący od 1 stycznia 2017 r.

⁶⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.

⁶⁵ Dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), obowiązujący od 1 stycznia 2017 r.

[3] W Urzędzie nie uzasadniono, w jaki sposób wytypowano dwóch podmiotów do kontroli podatkowych w zakresie zobowiązań w podatku od nieruchomości wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w szczególności nie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowane podmioty. Stanowiło to naruszenie art. 78a ust.1 uosdg.

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta: *Przeprowadzone kontrole zmierzały do ustalenia stanu faktycznego i jego konfrontacji z tym, co wykazali podatnicy, a tym, co posiadał w aktach organ podatkowy. Z cytowanego przepisu nie wynika, że prowadzona analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowane podmioty powinna się znaleźć w aktach sprawy w formie pisemnej, być może stanowi to wyraz dobrych praktyk. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Sekretarza, ponieważ zgodnie z art. 78a ust.1 zdanie drugie: sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Takiego sposobu w Urzędzie nie określono, czego przyczyną mógł być brak wytycznych w tym zakresie. Ponadto w funkcjonowaniu organów administracji publicznej obowiązuje wynikająca z art. 14 §1 kpa zasada pisemności, od której, zdaniem NIK, w ustalonym stanie nie ma możliwości odstępstwa.*

(dowód: akta kontroli str.229-232)

[4] W dwóch postępowaniach podatkowych zakończonych wydaniem pozytywnych decyzji Prezydenta z 14 sierpnia 2015 r. i 12 maja 2017 r. w sprawie udzielenia ulgi w podatku od nieruchomości, doszło do naruszenia przepisów Op. I tak:

a) W sprawie zakończonej decyzją z dnia 14 sierpnia 2015 r.⁶⁶:

- nie dotrzymano terminu załatwienia sprawy określonego w art. 139 §1 Op (bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu dwóch miesięcy). Wniosek o zastosowanie ulgi wpłynął do Urzędu w dniu 26 lutego 2015 r., decyzja została wydana w dniu 14 sierpnia 2015 r., tj. w 169 dniu od wpływu wniosku; nie zawiadomiono strony o niemożliwości rozpatrzenia wniosku w ustawowym terminie i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 140 § 1 Op.

Prezydent wyjaśniając powyższe, wskazała, iż: *Podstawowym celem obowiązywania w postępowaniu podatkowym terminów załatwienia spraw jest zdyscyplinowanie organów podatkowych prowadzących postępowanie, co ma bezpośredni związek z zasadą szybkości działania organów i powinno leżeć po stronie samych podatników, jak i interesie budżetu. Organ podatkowy powinien sprawnie i szybko powinien przeprowadzić postępowanie podatkowe, co wiąże się z eliminacją zbędnego absorbowania podmiotu będącego stroną przez organy podatkowe. Z kolei w interesie budżetu jest zagwarantowanie wpływu wszelkich należności, w tym wymaganych danin. Ustawowe uregulowanie terminów załatwienia spraw ma zatem stanowić wzorzec, a zatem determinant sprawnego przebiegu postępowania. Załatwienie sprawy to wydanie decyzji określonej w Op, oraz podjęcie działań w celu doręczenia orzeczenia adresatowi. Terminy rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy mają charakter instrukcyjny, co do zasady adresowane są do organów procesowych, nie zaś do strony. Ich przekroczenie nie powoduje negatywnych skutków procesowych. Brak zachowania ustawowych terminów nie powoduje wadliwości decyzji wydanej w takim postępowaniu. W analizowanej sprawie osoba prowadząca przedmiotowe postępowanie (obecnie będąca na emeryturze) być może dokonała błędnej interpretacji przepisu art. 139 §4 Op, zgodnie z którym do terminów określonych w §1-3 nie wlicza się terminów*

⁶⁶ Zakończona rozłożeniem na raty kwoty łącznej 9 669 zł.

przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony (przesunięcie terminu w związku z wezwaniem z art. 169 §1 ustawy Op) albo z przyczyn niezależnych od organu. W tym przypadku pracownik analizując powyższe uregulowania prawdopodobnie interpretował przepis i liczył, że bieg terminu rozpatrzenia wniosku, od momentu wezwania do rozpatrzenia podania, nie jest wliczany do załatwienia sprawy. Również niewłaściwym mogło być podejście, że liczenie terminu załatwienia sprawy od uzupełnienia braków podania biegnie „od nowa. Należy podkreślić, że organ podatkowy zdaje sobie sprawę, że znaczne przekroczenie terminu załatwienia sprawy nie mogą usprawiedliwiać istniejące braki kadrowe, czy też duże obciążenie pracą osoby prowadzącej postępowanie podatkowe. Dlatego też organ podatkowy podjął działania mające na celu wyeliminowanie tego typu nieprawidłowości, poprzez zmianę organizacji pracy w Referacie Wymiaru Podatków, położenie nacisku na szkolenia pracowników min. z procedur podatkowych i administracyjnych w JST. Należy zwrócić również uwagę na fakt, iż obecnie postępowania są prowadzone terminowo, bez zbędnej zwłoki, maksymalnie do 2 miesięcy.

- organ podatkowy wzywał podatnika w dniu 2 marca 2015 r. do uzupełnienia wniosku⁶⁷ w terminie 14-dniowym, podczas gdy art.169 §1 wymagał na tę czynność terminu 7-dniowego. W dniu 17 czerwca 2015 r. Organ podatkowy wzywał podatnika o sprecyzowanie żądania strony, m.in. co do wysokości i okresu objętego wnioskiem.

Prezydent wyjaśniając powyższe wskazała, iż była to oczywista omyłka osoby prowadzącej postępowanie podatkowe.

- w dniu 13 kwietnia oraz 8 lipca 2015 r. Organ podatkowy wzywał podatnika do wypowiedzenia się, w terminie 7 – dniowym do wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego (brak dokumentu potwierdzającego przedmiotowe zapoznanie), a podatnik pismami z dnia 8 maja i 30 czerwca 2015 r. podatnik „nadal wnioskował” o umorzenie w całości zaległości podatkowej. Wydaną w dniu 14 sierpnia 2015 r. decyzją orzeczono ulgę rozłożenia na raty i zarazem odmowy umorzenia zaległości. Podatnik nie wnioskował o zastosowanie ulgi rozłożenia na raty, a jedynie na postanowieniu o zapoznaniu z dnia 8 lipca 2015 r. odnotowano zapis podatnika *Wyrażam zgodę na rozłożenie zaległości na 6 rat.*

Prezydent wyjaśniła: Z przepisów Op nie wynika wprost, że organ podatkowy nie mógł rozstrzygnąć w jednej decyzji wniosku podatnika o umorzenie, a następnie w konsekwencji odmowy umorzenia, rozłożyć na raty zaległość podatkową. Niestety dla potwierdzenia zamiany zakresu żądania organ podatkowy posiada jedynie oświadczenie podatnika o treści: *Wyrażam zgodę na rozłożenie zaległości na 6 rat. Zgodnie ze złożonym oświadczeniem podatnika, że wyraża zgodę na rozłożenie na raty, kierując się zasadą prostoty postępowania, w przedmiotowej sprawie zastosowano uproszczony sposób rozstrzygnięcia sprawy odrzucając możliwość przyjęcia wniosku o umorzenie, ewentualnie z uwagi na przesłanki przemawiające za ratami, zaproponowano podatnikowi zmianę zakresu żądania z umorzenia na rozłożenie na 6 rat zaległości podatkowej (niestety z tej czynności w aktach sprawy nie pojawił się nowy wniosek podatnika, czy też nie spisano z podatnikiem protokołu).* Celem organu podatkowego, w przedmiotowej sprawie było eliminowanie absorbowania podmiotu przez organy podatkowe poprzez wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia, w możliwie najkrótszej formie.

⁶⁷ W zakresie doprecyzowania: której raty podatku od nieruchomości wnioskowano; charakteru pomocy. Dodatkowo wnioskowano udokumentowanie sytuacji podatkowej podatnika (w tym o przedłożenie sprawozdań finansowych) oraz złożenia stosownego wniosku wg formularza (dot. ulg podatkowych) oraz przedłożenia informacji z Urzędu Skarbowego i ZUS o niezaleganiu.

- w decyzji z dnia 14 sierpnia 2015 r. wskazując w uzasadnieniu zastosowania ulgi rozłożenia na raty podatku od nieruchomości – jako ważny interes podatnika „...że występujące problemy finansowe są przejściowe”. Zdaniem NIK, trudna sytuacja finansowa nie stanowi wystarczającej przesłanki do udzielenia ulg. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że zastosowanie ulg podatkowych uzasadnione będzie względami gospodarczymi lub społecznymi *jedynie w takich wypadkach, które zostały spowodowane działaniem czynników, na które podatnik nie może mieć wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania* (wyrok NSA z 15 maja 1991 r., sygn. akt S.A./Gd 295/91). Podobny pogląd NSA przedstawił między innymi w wyroku z dnia 1 października 1999 r., sygn. akt III S.A. 7493/98, zgodnie z którym *niepowodzenia finansowe w działalności gospodarczej nie mogą skutkować obowiązkiem udzielenia ulg podatkowych (...)*. Również w wyroku z 10 listopada 1999 r., sygn. II SA 7849/98 NSA uznał m. in., że *ponoszenie bieżących kosztów związanych z wykonywaniem usług, a także sezonowość osiągania przychodów nie może być zaliczona do sytuacji szczególnych, uzasadniających zastosowanie ulgi*. Podkreślenia wymaga fakt, iż w tej samej decyzji organ podatkowy nie dopatrył się ważnego interesu podatnika przemawiającego za zastosowaniem ulgi umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości

Prezydent wyjaśniając powyższe wskazała, iż: *W analizowanej sytuacji mamy do czynienia z ulgą w postaci finalnej rozłożenia na raty zaległości podatkowej. Organ podatkowy jest zgodny w tym zakresie z kontrolą, iż przejściowa, trudna sytuacja finansowa podatnika nie stanowi ważnej przesłanki do zastosowania ulgi w postaci umorzenia, stąd wniosek pierwotny został odrzucony. Organ podatkowy nie znalazł przesłanek do udzielenia pierwotnie wnioskowanej ulgi (umorzenia), ale kierując się zasadami współżycia społecznego, zasadami zaufania do organów podatkowych, potwierdzając dokumentacją będącą w aktach sprawy, organ podatkowy stwierdził, że może jedynie zaproponować podatnikowi rozłożenie zaległości podatkowej na raty. W efekcie, organ podatkowy zaspokoił fiskalny charakter, a i podatnik był zadowolony z możliwości korzystnej spłaty zobowiązania podatkowego. Decyzje ulgowe mają charakter uznaniowy, brak jest ustawowych definicji ważnego interesu podatnika czy interesu publicznego. W sprawie przyjęto argumentację strony o braku płynności finansowej firmy, ze względu na nieterminowe płatności kontrahentów. W aktach sprawy znajdują się dokumenty potwierdzające ponoszenie przez podatnika, z roku na rok, coraz większych strat z działalności gospodarczej. Postępowania w sprawie ulg w zobowiązaniach podatkowych, są niewątpliwie skomplikowanymi postępowaniami, które mają na celu zbadanie zasadności zastosowania danej ulgi, oraz przeanalizowania akt sprawy pod kątem udzielenia ulgi w ramach pomocy na podstawie art. 67b § 1 Op. (m.in. sprawdzenia czy nie mamy do czynienia z pomocą de minimis, czy podatnik korzystał z innych programów pomocowych, jakie przesłanki przemawiają za tym, że podatnik ma ważny interes publiczny czy interes prawny). Jedynym celem jaki stawiał sobie organ podatkowy było jak najszybsze zakończenie sprawy uwzględniające oczekiwania podatnika (zastosowanie ulgi), ale nie pomijając pro fiskalnego charakteru organu podatkowego (wyegzekwowanie należności budżetowej, nawet w późniejszym terminie).*

(dowód: akta kontroli str. 117-120, 121-165)

b) w postępowaniu zakończonym w dniu 12 maja 2017 r.⁶⁸ Urząd nie wezwał strony składającej wniosek do usunięcia braków we wniosku z dnia 16 marca 2017 r., w terminie 7 dni, z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje

⁶⁸ Zakończonym umorzeniem kwoty 7356 zł.

pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia⁶⁹ (art. 169 § 1 Op), a podatnik uzupełnił wniosek w dniu 30 marca 2017 r.

Według wyjaśnień Prezydenta: *Kierując się zasadą szybkości postępowania, organ podatkowy nie widział konieczności wzywania podatnika pisemnie do usunięcia braków w terminie 7 dni poprzestając na kontakcie telefonicznym z podatnikiem. Podatnik od początku wyrażał chęć współpracy i na prośbę telefoniczną dostarczał brakujące dokumenty.* Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. stanowiska ponieważ z godnie z art. 14 §1 kpa sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego⁷⁰, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. W §2 wskazano, iż sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁷¹ lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być jednak utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

(dowód: akta kontroli str.240-243, 244-247)

Ocena częściowa

Urząd w sposób właściwy realizował zadania w zakresie wydawania i wygaszania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych firmom rodzinnym oraz przekazywania danych CEIDG na wnioski tych firm. Stwierdzono nie przeprowadzanie kontroli dot. przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co najmniej raz na pół roku (od dnia obowiązywania regulacji tj. 26 lutego 2016 r.), jak i nie opublikowanie schematu procedur ich przeprowadzania na stronie BIP, do czego zobowiązywał art.78a ust. 3 uosdg. Nie umieszczono na stronie BIP procedur kontroli w zakresie zobowiązań w podatku od nieruchomości zrealizowanych w badanym okresie przez Urząd, a przed ich przeprowadzeniem nie udokumentowano wymaganych art. 78a ust.1 uosdg, analiz i uzasadnień ich przeprowadzania. W przypadku dwóch postępowań prowadzonych przez Urząd w zakresie ulg w spłacie, stwierdzono naruszenie przepisów Ordynacji podatkowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁷², wnosi o:

1. Sporządzenie schematu procedur kontroli, wynikających z powszechnie obowiązującego prawa i zamieszczenie ich na stronie BIP Urzędu.
2. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulgi podatkowej oraz wydawanie decyzji w tych sprawach w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej.

⁶⁹ W postępowaniu zakończonej decyzją z dnia 12 maja 2017 r.

⁷⁰ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570).

⁷¹ W rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650).

⁷² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 26 czerwca 2018 r.

Kontroler

Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


Podpis

