

**WOJEWODA PODKARPACKI**

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-11-30

P-I.431.9.2021

Pan**Krzysztof Jacek Mróz****Wójt Gminy Lutowiska**

Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w związku ze zrealizowaną w dniach 12 i 19 października 2021 r. oraz - w formie zdalnej - w dniu 2 listopada 2021 r. kontrolą problemową Wójta Gminy Lutowiska (Urząd Gminy Lutowiska, Lutowiska 14, 38-713 Lutowiska), której przedmiotem była ocena prawidłowości organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzenia spraw związanych z ewidencją działalności gospodarczej - przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrolę przeprowadził Damian Pasierb – inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Wydziale Prawnym i Nadzoru Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, na podstawie imiennego upoważnienia do kontroli, udzielonego z upoważnienia Wojewody Podkarpackiego przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru PUW w Rzeszowie (pismo z dnia 7 października 2021 r., znak: P-I.431.9.2021).

Kontrolą - stosownie do zatwierdzonego przez Wojewodę Podkarpackiego w dniu 21 grudnia 2020 r. „Planu zewnętrznej działalności kontrolnej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie na 2021 rok” – objęto prawidłowość organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzenia spraw związanych z ewidencją działalności gospodarczej w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. 12 października 2021 r. Szczegółowe zagadnienia objęte badaniami kontrolnymi określił „Program kontroli” (pismo znak: P-I.431.9.2021), zatwierdzony w dniu 9 września 2021 r. przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru PUW w Rzeszowie.

Na podstawie poczynionych ustaleń, stosownie do skali ocen przyjętej w „Programie kontroli problemowej realizowanej u Wójta Gminy Lutowiska”, działalność ww. w zakresie objętym kontrolą należy ocenić pozytywnie z uchybieniami¹.

W toku kontroli (na podstawie dokumentów objętych kontrolą) ustalono, iż Wójt Gminy Lutowiska w większości prawidłowo realizował swoje zadania. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w swych skutkach nie miały charakteru kluczowego (strategicznego) dla funkcjonowania jednostki, nie powodowały też negatywnych następstw w aspekcie finansowym. Uchybienia w zakresie tematyki przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków miały charakter formalny – braku odpowiednich zapisów w aktach wewnętrznych lub braku w dokumentacji elementów o których mowa w przepisach prawa. Nieprawidłowości związane z prowadzeniem ewidencji działalności gospodarczej polegały na niedotrzymaniu terminów i złej interpretacji aktów normatywnych. Mogły one spowodować negatywne skutki dla wnioskodawców. Ww. uchybienia i nieprawidłowości wynikały m.in. z braku dostatecznej wiedzy kadry pracowniczej, nadmiernego obciążenia pracowników ilością wykonywanych zadań oraz niedostatecznego nadzoru wykonywanego przez kadrę kierowniczą. Kontrola nie wykazała okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa, wykroczenia lub przestępstwa, wykroczenia skarbowego, naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność prawna.

W trakcie prowadzonej kontroli wyjaśnień udzielała i uczestniczyła w prowadzonych czynnościach Pani Wioletta Kozubal – Sekretarz Gminy.

W Urzędzie organizacja pracy w zakresie objętym kontrolą określona została w zarządzeniu nr 51/08 Wójta Gminy Lutowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Lutowiska, zwanym dalej „regulaminem”.

Zgodnie z zapisami regulaminu Wójt kierował Urzędem przy pomocy Sekretarza Gminy oraz kierowników referatów, ponadto Wójt mógł powierzyć Sekretarzowi Gminy prowadzenie spraw w jego imieniu². Prowadzenie rejestru skarg i wniosków zostało przypisane zgodnie z § 8 ust. 8 regulaminu do zadań Sekretarza Gminy. Zapisy ten wypełniał

¹ Stosownie do § 37 ust. 2 zarządzenia Nr 1/14 Wojewody Podkarpackiego z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu prowadzenia kontroli (ze zm.), w ramach realizacji czynności kontrolnych stosowana była 4-stopniowa skala ocen dotycząca działalności w kontrolowanym obszarze, tj.: ocena pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

² Zarządzenie 25/2020 Wójta Gminy Lutowiska z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie upoważnienia sekretarza gminy do wykonywania zadań w imieniu Wójta.

wymogi § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Zgodnie z art. 253 § 1-4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jak i § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, organy samorządu terytorialnego obowiązane są, co najmniej raz w tygodniu, przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Ponadto dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy, a informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

W budynku Urzędu na tablicy informacyjnej znajdował się komunikat o poniższej treści:

„Mieszkańców w sprawach skarg i wniosków przyjmuje Wójt w każdy wtorek w godzinach od 8.00 do 11.00 oraz Sekretarz Gminy w każdy poniedziałek w godzinach od 14.00 do 16.00”

Informacja o dniu i godzinie przyjmowania przez Wójta Gminy Lutowiska wywieszona była na tablicach ogłoszeń w budynku Urzędu³ oraz w budynkach jednostek organizacyjnych, tj. w Gminnym Ośrodku Kultury w Lutowiskach, w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lutowiskach.

Powyższa informacja dot. dni i godzin przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków, jak i miejsca jej wywieszenia spełniała zapisy art. 253 § 1-4 k.p.a., jak i § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

W ramach czynności kontrolnych dokonano oględzin rejestru skarg i wniosków, który prowadzony był w formie spisu spraw teczki o sygnaturze 1510, jego forma nie pozwala w pełni na kompleksowe i szybkie określenie sposobów i terminu załatwienia skarg i wniosków kierowanych do Urzędu.

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2018 r.) w rejestrze odnotowano w roku 2018 jeden wniosek; w roku 2019 jeden wniosek i dwie skargi; w roku 2021 dwa wnioski.

³ Godzin pracy Urzędu: poniedziałek 7.00 – 16.00, od wtorku do czwartku od 7.00 do 15.00, piątek od 7.00 do 14.00.

Dokonana analiza poddanej kontroli dokumentacji - m.in. pod względem procedury wszczęcia oraz prowadzenia postępowania skargowego i wnioskowego, obiegu dokumentów, zawiadamiania skarżącego o sposobie załatwienia skarg i wniosków, sposobu załatwienia, terminowości i in. elementów proceduralnych z przedmiotowego zakresu – wykazała uchybienia w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg, tj. brak elementów o których mowa w art. 238 § 1 k.p.a. - wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona (skarga zasadna/bezzasadna/zasadna w części) oraz brak pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

W Urzędzie skargi i wnioski przyjmowane były w formie pisemnej, faksu, poczty elektronicznej lub ustnie do protokołu. Komórką, która przyjmowała skargi i wnioski był sekretariat Urzędu. Następnie korespondencja kierowana była do Sekretarza Gminy. Sekretarz po zapoznaniu się z treścią pisma kwalifikował je odpowiednio do kategorii skarg i wniosków, i dekretował do załatwienia według właściwości na odpowiednie stanowisko pracy.

Zwrócić uwagę należy na fakt, iż procedura przyjmowania i kwalifikowania skarg i wniosków, jak i informacja dotycząca dnia i godzin przyjęć mieszkańców w sprawach skarg i wniosków nie była zapisana w regulaminie, ani innym akcie wewnętrznym.

W okresie objętym czynnościami kontrolnymi do Wójta Gminy Lutowiska nie kierowano skarg i wniosków anonimowych (nie zawierających imienia i nazwiska, nazwy oraz adresu wnoszącego).

Dokumentacja skarg i wniosków przechowywana była w teczkach pod symbolem 1510⁴ przez Sekretarza Gminy.

Prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej przypisane było, stosownie do zapisów regulaminu, do zadań Referatu Działalności Gospodarczej i Planowania; zadania te zapisane zostały również w zakresie czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora w ww. referacie.

W Urzędzie wnioski o wpis do CEIDG można było składać osobiście lub przez pełnomocnika. Istniała możliwość złożenia wniosku za pośrednictwem poczty – przesyłając przez wnioskodawcę wniosek listem poleconym. W takim przypadku wniosek musiał

⁴ Zgodnym z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

posiadać podpis wnioskodawcy potwierdzony notarialnie. W okresie kontroli nie odnotowano wniosków przesłanych do Urzędu za pośrednictwem poczty.

Wnioski do CEIDG były przyjmowane w budynku Urzędu przez pracownika Urzędu posiadającego uprawnienia do wprowadzania, przekazywania i podpisywania wniosków do CEIDG podpisem elektronicznym. Zapis art. 8 ust. 5 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, dot. niezwłocznego przekazania do CEIDG imion i nazwisk pracowników, którym powierzono przekształcanie wniosków o wpis do CEIDG na elektroniczną formę dokumentu, został zrealizowany.

Wnioski do CEIDG przyjmowane były przez upoważnionego pracownika Urzędu. Urzędnik przyjmował wniosek, po weryfikacji danych przepisywał dane do platformy CEIDG, następnie wniosek podpisywany był podpisem elektronicznym i wysyłany. W momencie składania wniosku wymagana była obecność przedsiębiorcy z ważnym dokumentem tożsamości lub osoby przez niego upoważnionej. Składający weryfikowany był na podstawie dowodu osobistego lub paszportu. Wnioskodawcy wraz ze złożonym wnioskiem otrzymywali potwierdzenie przyjęcia wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Gminy wnioski wprowadzane były niezwłocznie do systemu, najpóźniej w drugim dniu po przyjęciu wniosku.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia 12 października 2020 r. do Urzędu wpłynęło 764 wniosków⁵.

W wyniku dokonanych oględzin (przy zastosowaniu metody statystycznej) dokumentacji dotyczącej składania wniosków o wpis, zmianę wpisu, zawieszenie, wznowienie i zakończenie działalności gospodarczej ustalono, iż sposób przyjmowania wniosków, sposób ich przechowywania, system podpisywania spełniał wymogi ww. ustawy. Skontrolowana próba pozwala stwierdzić, iż Urząd prawidłowo realizował zapisy art. 44 ust 3 ww. ustawy, tj. przesyłanie do CEIDG informacji o wydanych koncesjach, decyzjach wynikających z prowadzonych przez organ rejestrów działalności regulowanej.

⁵ W tym:

- 84 wnioski o założenie działalności gospodarczej,
- 301 wniosków dot. zmian w działalności gospodarczej,
- 173 wnioski o zawieszenie działalności gospodarczej,
- 157 wniosków o wznowienie działalności gospodarczej,
- 49 wniosków o zakończenie działalności gospodarczej.

Stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w papierowej formie wniosków a informacjami zawartymi w systemie CEIDG dotyczące terminów przekazywania wniosków do CEIDG i weryfikowania ich:

- wniosek o wznowienie wykonywania działalności gospodarczej z dnia 5 listopada 2019 r. dot. przedsiębiorcy o numerze nip 6891047376 - w punkcie 14 (informacja o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej) i punkcie 15 (informacja o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej) wpisano tę samą datę, tj. 7 listopada 2018 r.; zgodnie z art. 10 ust 6 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy organ winien wskazać uchybienia oraz wezwać wnioskodawcę do skorygowania lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni roboczych,

- na wniosku z dnia 30 kwietnia 2019 r. dot. przedsiębiorcy o numerze nip 6891223233 – w punkcie „01. Rodzaj wniosku” zaznaczono zarówno rubrykę właściwą dla wniosku o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, jak i rubrykę właściwą dla wniosku o wznowienie wykonywania działalności gospodarczej; zgodnie z art. 10 ust 6 ww. ustawy organ winien wskazać uchybienia oraz wzywać do skorygowania lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni roboczych; ww. wniosek został przesłany do CEIDG w dniu 6 maja 2019 r. – dzień ten nie był kolejnym dniem roboczym następującym po dniu otrzymania wniosku (30 kwietnia 2019 r.), o którym mowa w z art. 8 ust 4 ww. ustawy,

- wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej z dnia 29 listopada 2019 r. dot. przedsiębiorcy numerze nip 6891187953 – z danych zawartych w CEIDG wynika, iż ww. wniosek został przesłany w dniu 3 grudnia 2019 r. - dzień ten nie był kolejnym dniem roboczym następującym po dniu otrzymania wniosku o którym mowa w z art. 8 ust 4 ww. ustawy.

Wójt Gminy Lutowiska w swych wyjaśnieniach wskazał, że powyższe uchybienia i nieprawidłowości wynikały z faktu, iż obsługą ewidencji działalności gospodarczej zajmuje się tylko jeden pracownik. Ww. uchybienia miały miejsce z uwagi na fakt wielu zadań, jakie pracownik ten wykonuje, jak i związane były z przebywaniem urzędnika na urlopie, bądź zwolnieniu chorobowym.

W urzędzie dokumentacja związana z ewidencją działalności gospodarczej gromadzona była w teczkach aktowych, pod sygnatura GP.7330.nr.rok. pod hasłem „Wykonywanie zadań z zakresu obsługi Ewidencji Działalności Gospodarczej”. Wnioski umieszczone były w teczkach według kolejności wpływu do Urzędu.

Na stronie internetowej Urzędu Gminy Lutowiska, jak i w budynku Urzędu brak było dodatkowo umieszczonych instrukcji wypełniania wniosków do CEIDG.

Ww. ustalenia, w tym ocena kontrolowanej działalności, zostały udokumentowane w aktach kontroli, na które składają się wyjaśnienia oraz inne np. kopie dokumentów, protokoły oględzin itp.

Przy czym do ww. ustaleń kontrolnych (przekazanych do wiadomości w dniu 8 listopada 2021 r.) przysługiwało Panu, na podstawie ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej, prawo zgłoszenia umotywowanych pisemnych zastrzeżeń, z którego Pan nie skorzystał. W ramach ww. uprawnienia nie skorzystał Pan również z prawa skierowania wniosku o przedłużenie terminu do złożenia zastrzeżeń.

W związku z powyższym, stosownie do art. 46 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, sporządzono niniejsze wystąpienie pokontrolne, obejmujące m.in. treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

Przedstawiając powyższe oceny, dokonane m.in. w oparciu o projekt wystąpienia pokontrolnego oraz ww. akta kontroli, w celu usprawnienia i poprawy badanej działalności, przekazuję Panu następujące zalecenia i wniosek pokontrolny:

Zalecenia:

- w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi umieszczać obligatoryjne elementy wymienione w art. 238 k.p.a.,
- dokładać należytej staranności przy każdorazowym przyjmowaniu i przesyłaniu do systemu CEIDG wniosku o: wpis do CEIDG, zmianę wpisu w CEIDG, zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, wznowienie wykonywania działalności gospodarczej, wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG,
- w razie stwierdzenia uchybień ww. wnioskach wzywać do ich uzupełnień, zgodnie z art. 10 ust. 6 ww. ustawy,
- w celu zapewnienia ciągłości przyjmowania wniosków i terminowości przesyłania danych do systemu CEIDG zapewnić zastępstwo pracownika Urzędu w zakresie obsługi ww. systemu.

Wniosek:

- w celu ujednolicenia i usystematyzowania procedury skargowej rozważyć umieszczenie w regulaminie organizacyjnym lub innym akcie wewnętrznym zapisów dotyczących ww. procedury oraz dni i godzin przyjmowania mieszkańców w sprawach skarg i wniosków.

O sposobie wykonania powyższych zaleceń i wniosku pokontrolnego, bądź działaniach podjętych w celu ich realizacji, oczekuję od Pana odpowiedzi na piśmie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

WOJEWODA PODKARPACKI

(-)

Ewa Leniart

(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)