



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-III.431.10.2024

Łódź, 17 grudnia 2024 r.

Pan

Marek Pikula

Burmistrz Lututowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², w związku z art. 8 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy³, w okresie od 9 września 2024 r. do 31 października 2024 r., przeprowadzona została w Urzędzie Miejskim w Lututowie, ul. Klonowska 8, 98-360 Lututów⁴, kontrola planowana w trybie zwykłym⁵, w zakresie wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w Ustawie w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 lipca 2024 r.

Kontrolę⁶ przeprowadzili, zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 5 września 2024 r. oraz 18 października 2024 r., pracownicy oddziału kontroli Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi:

1. Tomasz Kubera – Inspektor Wojewódzki, kierownik zespołu kontrolerów, upoważnienia Nr 104/2024 oraz 122/2024;
2. Adam Niezgodzki – Młodszy Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienia Nr 105/2024 oraz 123/2024;
3. Izabela Pękosińska – Młodszy Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienia Nr 106/2024 oraz 124/2024.

W trakcie kontroli wyjaśnienia w formie pisemnej zostały udzielone przez Burmistrza

1 Dz. U. z 2023 r. poz. 190. Publikator aktualny na dzień wystosowania zawiadomienia o kontroli.

2 Dz. U. z 2020 r. poz. 224; dalej: Ustawa o kontroli w administracji rządowej.

3 Dz. U. z 2022 r. poz. 541, dalej: Ustawa lub ustawa CEIDG.

4 Dalej: Urząd.

5 Kontrola była realizowana w trybie zdalnym.

6 Akta sprawy zgromadzono w formie elektronicznej.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Lututowa⁷.

W okresie objętym kontrolą funkcję Burmistrza pełnił Pan Marek Pikuła⁸.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, działalność w badanym zakresie należy ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami⁹**.

I. Przygotowanie organizacyjne.

1. Kontrolowana problematyka została unormowana w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁰ oraz w zakresie czynności pracownika Urzędu. W tym miejscu zauważa się, że wykonywaniem zadań z zakresu kontrolowanej problematyki zajmują się 2 osoby zatrudnione w Urzędzie, działające na podstawie stosownych upoważnień.

2. Zgodnie z Regulaminem, Burmistrz kieruje pracą Urzędu na zasadzie jednoosobowego kierownictwa przy pomocy Sekretarza Gminy i Skarbnika Gminy, których jest bezpośrednim zwierzchnikiem. Wewnętrzną strukturę organizacyjną Urzędu tworzą w szczególności stanowiska.

Jak wyjaśniono oraz zgodnie z zapisami w Regulaminie, kontrolowane zagadnienie zostało powierzone do realizacji Stanowisku pracy ds. gospodarki odpadami komunalnymi.

3. Pracownik odpowiedzialny za wykonywanie badanych zadań odbył szkolenie 25 stycznia 2022 r., w przedmiocie: *Zmiany w obsłudze systemu CEIDG. Nowe wzory Formularzy*¹¹.

4. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w kontrolowanym zakresie.

5. Pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie kontrolowanych zadań dysponowali stosownymi upoważnieniami do wprowadzania wniosków do CEIDG. Przedmiotowe upoważnienia zostały wydane przez Burmistrza Lututowa 5 maja 2021 r. Zgodnie z zapisami zawartymi w treści ww. upoważnień, wygasają one z chwilą odwołania upoważnienia albo rozwiązania stosunku pracy z osobą wskazaną w upoważnieniu.

Uznać należy, że zapewnienie ciągłości obsługi petentów przez kontrolowany organ poprzez wyznaczenie co najmniej 2 osób stosownie upoważnionych do przyjmowania

7 Dalej: Burmistrz. Wyjaśnienia z 13 września, 9 i 24 października 2024 r.

8 Zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Lututowie z 11 kwietnia 2024 r. oraz z 23 października 2018 r.

9 Skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

10 Załącznik do Zarządzenia Nr 17/2022 Burmistrza Lututowa z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lututowie, Załącznik do Zarządzenia Nr 1/2020 Burmistrza Lututowa z 2 stycznia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lututowie; dalej: Regulamin.

11 Certyfikat ukończenia szkolenia.

i przekształcania wniosków CEIDG-1 jest działaniem **prawidłowym**. Burmistrz winien bowiem zadbać o ciągłość obsługi w powyższym obszarze z uwagi na ewentualne nieobecności pracownika/pracowników¹² oraz obowiązki określone przepisami art. 8 ust. 7 w związku z art. 8 ust. 2 i 4 Ustawy:

- przyjmowanie, przekształcanie na postać elektroniczną przez organ gminy wniosków o wpis do CEIDG, żądań, zgłoszeń, wniosków i zmian, o których mowa w art. 6 ust. 3 i 4, oraz wniosków, o których mowa w art. 39 ust. 2, a także ich archiwizacja dokonywana przez organ gminy, o której mowa w ust. 6, jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej,
- wniosek o wpis do CEIDG może być sporządzony w postaci papierowej z zachowaniem zakresu i układu danych określonych w formularzu elektronicznym, o którym mowa w art. 3 ust. 2, a następnie: 1) złożony w wybranym urzędzie gminy albo 2) wysłany przesyłką rejestrowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (...) na adres wybranego urzędu gminy,
- organ gminy przekształca wniosek, o którym mowa w ust. 2, na postać dokumentu elektronicznego, opatruje go kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, albo podpisuje w inny sposób akceptowany przez system CEIDG, umożliwiającą jednoznaczną identyfikację osoby przesyłającej wniosek, czas jego przesyłania oraz zapewniającą integralność danych zawartych we wniosku, i przesyła do CEIDG nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu jego otrzymania.

Z powołanych norm prawa wynika, że organ gminy nie może nie zapewnić obsługi petentów w kontrolowanym obszarze, ponieważ: badane zadanie zostało zakwalifikowane przez ustawodawcę jako zlecone z zakresu administracji rządowej¹³; wnioski o wpis do CEIDG mogą być składane w urzędzie gminy, m.in. w formie papierowej; organ gminy jest zobligowany do przekształcenia złożonego wniosku w określonym - restrykcyjnym - terminie. Należy także pamiętać, że na wybór urzędu gminy/miasta, w którym przedsiębiorca/klient zdecyduje się złożyć wniosek CEIDG-1 nie może wpływać, np. fakt nieobecności jednego z pracowników konkretnego Urzędu połączony z brakiem zastępowalności, a tym samym niezapewnienia ciągłości obsługi petentów w kontrolowanym obszarze.

6. Organ kontrolowany wypełnia wymóg przepisu art. 8 ust. 6 Ustawy, zgodnie z którym wniosek oraz dokumentacja z nim związana, a także żądania, zgłoszenia, wnioski oraz zmiany, o których mowa w art. 6 ust. 3 i 4, oraz wnioski, o których mowa w art. 39 ust. 2, podlegają

¹² Szczególną uwagę należy zwrócić na wymiary urlopów, o których mowa w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 poz. 1465 ze zm.).

¹³ Patrz: komentarz do Ustawy, red. Kozieł 2019, wyd. 1/Niewęgłowski. Źródło: *Legalis*.

archiwizacji przez okres 10 lat od dnia ich złożenia. Archiwizacji dokonują odpowiednio minister właściwy do spraw gospodarki i organ gminy. Przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nie stosuje się.

Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami: *Dokumentacja podlegająca wpisom do CEIDG przechowywana jest z zastosowaniem symbolu klasyfikacyjnego (7330), kategoria archiwalna B10. Jednocześnie wskazano, iż w przedmiotowym zakresie stosowane są zapisy: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67).*

II. Prawdliwość przyjmowania i przekształcania danych i informacji podlegających wprowadzeniu do CEIDG.

Badaniem kontrolnym objęto łącznie 15 wniosków, które zweryfikowano kompleksowo:

- a) założenie działalności gospodarczej – 3 wnioski (wszystkie, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą),
- b) zmiana wpisu w CEIDG – 3 pierwsze wnioski, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą,
- c) zmiana z zawieszeniem działalności gospodarczej – 3 pierwsze wnioski, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą,
- d) zmiana ze wznowieniem działalności gospodarczej – 3 pierwsze wnioski, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą,
- e) zakończenie działalności gospodarczej – 3 pierwsze wnioski, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą.

II.1. Wprowadzanie danych i informacji do CEIDG.

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 Ustawy wpis do CEIDG jest dokonywany, jeżeli wniosek jest poprawny.

Na podstawie informacji zawartych we formularzu CEIDG-1, wnioskodawca obowiązany jest wypełnić stosowne pola oznaczone w następujący sposób: 1) - *pola i sekcje wymagane we wniosku o rejestrację w CEIDG*, 2) – *wymagane dane przy zmianie wpisu. Składając wniosek o zmianę pamiętaj o oznaczeniu sekcji i pól, w których dane podlegają aktualizacji.*

Jednocześnie nadmienia się, że Instrukcja wypełniania wniosku CEIDG-1 określa ogólne zasady wypełniania wniosku CEIDG-1¹⁴.

Mając na uwadze ww. informacje, poniżej przedstawia się sposób przyjmowania i przekształcania wniosków oraz sposobu potwierdzania ich przyjęcia przez kontrolowany organ, w myśl przepisu art. 8 ust. 3 i 4 ustawy CEIDG:

- a) wszystkie skontrolowane wnioski (zarówno wersje złożone jak i przetworzone) wraz z dołączoną do nich dokumentacją zawierały stosowne potwierdzenia czynności dokonanych w systemie CEIDG, urzędowe poświadczenia odbioru oraz potwierdzenia przyjęcia wniosku CEIDG-1 na wzorze opracowanym przez jednostkę kontrolowaną, który określał, m.in.: datę przyjęcia wniosku, dane wnioskodawcy, potwierdzenie tożsamości wnioskodawcy i przyjęcie wniosku oraz pokwitowanie odbioru potwierdzenia przyjęcia wniosku. W ocenie organu kontroli przyjęty przez jednostkę kontrolowaną ww. wzór stanowi dobrą praktykę ułatwiającą w znacznym stopniu dochowywanie formalności podczas przyjmowania wniosku CEIDG-1. Powyższe wypełnia wymogi art. 8 ust. 3 i 4 ustawy CEIDG;
- b) zgodnie z Instrukcją: *składając wniosek o wpis zaznacz wypełnione sekcje przez wpisanie znaku X w kwadrat znajdujący się przy numerze sekcji*. Mając na uwadze przytoczone informacje stwierdzono przypadki, w których przyjmowano papierowe wnioski CEIDG-1, które zawierały oznaczenia X nie we wszystkich wymaganych sekcjach/polach, co wyjaśniono, m.in. następująco: *Informacje z wniosków o wpis do CEIDG zostały wprowadzone na podstawie wersji papierowej pomimo, że sekcje nie były oznaczone „X” w kwadracie znajdującym się przy numerze sekcji ponieważ były niezbędne do przetworzenia informacji o wpis w systemie teleinformatycznym. Brak oznaczenia „X” sekcji jest niedopatrzeniem, które nie miało wpływu na wprowadzone informacje*. Mając na uwadze stwierdzony stan faktyczny oraz przytoczone wyjaśnienia, przyjmowanie i przekształcanie wniosków niezawierających stosownych oznaczeń „X” w odpowiednich sekcjach/polach uznaje się za uchybienie,
- c) występowały przypadki, w których złożony wniosek CEIDG-1 nie zawierał informacji o miejscowości jego złożenia w rubryce obok podpisu wnioskodawcy/przedsiębiorcy, co wyjaśniono niedopatrzeniem. Powyższe należy ocenić jako uchybienie,

14 https://pliki.biznes.gov.pl/akademia/Instrukcje/Instrukcja_wypelniania_wniosku_CEIDG-1_stycz24_.pdf

d) stwierdzono przypadki, w których przetworzone wnioski CEIDG-1 zawierały więcej informacji niż zawarte we wniosku złożonym przez przedsiębiorcę, co wyjaśniano m.in. działaniem systemu CEIDG oraz pozyskiwaniem informacji telefonicznie od wnioskodawców. Przykładowe wyjaśnienia:

- *Informacja z nazwą firmy każdorazowo zaczytywana jest automatycznie na przetworzonym wniosku pomimo braku wprowadzenia informacji przez urzędnika,*
- *System teleinformatyczny wymagał wprowadzenia informacji w sekcji 18 wniosku, informacja ta uzupełniona została na podstawie wyjaśnień udzielonych telefonicznie,*
- *Informacja o dacie urodzenia zaczytywana jest automatycznie we wniosku przetworzonym z systemu CEIDG, mimo braku wprowadzenia informacji przez urzędnika,*
- *Informacja z nazwą firmy każdorazowo zaczytywana jest automatycznie na przetworzonym wniosku pomimo braku wprowadzenia informacji przez urzędnika,*
- *Dane dotyczące nr telefonu we wniosku złożonym były tożsame z danymi już wprowadzonymi w systemie CEIDG. Dane te zostały zweryfikowane.*

Przedmiotowe działanie polegające na pozyskiwaniu informacji telefonicznie uznać należy za nieprawidłowość, co zostanie szerzej opisane w dalszej części niniejszego dokumentu;

e) występowały przypadki, w których pomimo że wniosek złożony przez wnioskodawcę zawierał nie wszystkie wymagane informacje, był przyjmowany i przekształcany przez organ kontrolowany. Przykładowo:

- stwierdzono przypadki przyjmowania i przetwarzania wniosków, które zawierały niepełne informacje o adresie do doręczeń, co wyjaśniono, m.in. następująco: *Adres do doręczeń został uzupełniony w przetworzonym wniosku na podstawie informacji uzyskanej telefonicznie od Wnioskodawcy. Uzupełnienie niepełnych informacji dot. województwa, powiatu i gminy było również możliwe na podstawie kodu pocztowego,*

- stwierdzono przyjęcie wniosku o wykreślenie z CEIDG, który nie zawierał obligatoryjnego oznaczenia w pkt 10 (stosowne oświadczenie wnioskodawcy), co wyjaśniono niedopatrzaniem. Zauważa się, że zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 Ustawy wnioskiem niepoprawnym jest wniosek, wraz z którym nie złożono oświadczeń o podejmowaniu lub wykonywaniu określonej działalności gospodarczej nieobjętej żadnym z zakazów, o którym mowa w art. 5 ust. 2 pkt 13-15 ww. ustawy, wydanym wobec osoby, której wpis dotyczy. Powyższe stanowi nieprawidłowość,

- niektóre z wniosków o zmianę wpisu i zawieszenie działalności gospodarczej w CEIDG nie zawierały informacji wskazanych w pkt 9.1. Powyższa sekcja zgodnie z Instrukcją winna być wypełniona, jeśli nie wybrano ZUS. Opisaną kwestię wyjaśniono, m.in. następująco: *Data powstania obowiązku opłacania składek ZUS uzupełniona została na podstawie rozmowy telefonicznej przeprowadzonej z przedsiębiorcą składającym wniosek.* Opisane działanie uznać należy za nieprawidłowe.

W ocenie organu kontroli działania polegające na przyjmowaniu i przekształcaniu wniosków CEIDG-1, które nie zawierają wymaganych danych uznaje się jako nieprawidłowość. Nadmienia się, że to nie system, a osoba/Urząd wypełniająca dane w systemie CEIDG na podstawie danych zawartych w poprawnym wniosku CEIDG-1, decyduje o ich treści – czynność techniczna wprowadzania zmian w systemie CEIDG jest dokonywana przez stosownie upoważnionego do tego pracownika Urzędu. W tym miejscu przypomina się o dyspozycji art. 10 ust. 6 ustawy CEIDG: jeżeli wniosek złożony w sposób, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest niepoprawny, organ gminy niezwłocznie wskazuje wnioskodawcy uchybienia oraz wzywa do skorygowania lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przepis art. 36 stosuje się odpowiednio. Ocena praktyki polegającej na pozyskiwaniu informacji telefonicznie od przedsiębiorcy/wnioskodawcy zostanie zaprezentowana w dalszej części niniejszego dokumentu pokontrolnego;

- f) w 1 przypadku przetworzony wniosek zawierał więcej kodów PKD niż zostało wskazanych przez przedsiębiorcę w złożonym wniosku, co wyjaśniono: *Aby dodać informacje o nowych kodach PKD należy zaznaczyć „check” pozostałe kody PKD. Automatycznie system wyświetla istniejące kody i możliwość dodania nowych. Na wniosku przetworzonym w sekcji 5.1 zaczytały się więc kody już wpisane oraz kody dodane wnioskiem o zmianę wpisu. Więcej widniejących kodów na wniosku przetworzonym jest wynikiem działania systemu informatycznego CEIDG.* Opisane działanie uznać należy za nieprawidłowe;
- g) skontrolowane wnioski CEIDG-1 były wolne od opłat, co jest zgodne z art. 13 ustawy CEIDG;
- h) wszystkie skontrolowane papierowe wnioski zawierały własnoręczne podpisy wnioskodawców, co jest działaniem prawidłowym.

II.2. Terminowość wprowadzania danych i informacji do CEIDG.

Jak stanowi art. 8 ust. 4 Ustawy, organ gminy przekształca wniosek, o którym mowa w ust. 2, na postać dokumentu elektronicznego, opatruje go kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, albo podpisuje w inny sposób akceptowany przez system CEIDG, umożliwiającą jednoznaczną identyfikację osoby przesyłającej wniosek, czas jego przesyłania oraz zapewniającą integralność danych zawartych we wniosku, i przesyła do CEIDG nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu jego otrzymania.

Stwierdzić należy, że wszystkie ze skontrolowanych wniosków zostały wprowadzone do systemu CEIDG z zachowaniem terminu określonego w przytoczonej normie.

II.3. Najistotniejsze wnioski z dokonanych ustaleń.

Mając na uwadze ustalenia opisane w niniejszym dokumencie przypomina się o dyspozycji art. 10 ust. 6 ustawy CEIDG, zgodnie z którą jeżeli wniosek złożony w sposób, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest niepoprawny, organ gminy niezwłocznie wskazuje wnioskodawcy uchybienia oraz wzywa do skorygowania lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przepis art. 36 stosuje się odpowiednio.

Biorąc pod uwagę praktykę Urzędu polegającą na pozyskiwaniu niektórych informacji względem składanych wniosków CEIDG-1 za pośrednictwem rozmów telefonicznych, stwierdza się, że ustawodawca nie przewiduje opisanego sposobu działania, co skutkuje określeniem ww. działania jako nieprawidłowe.

Jednocześnie zauważa się, że to organ przyjmujący wniosek CEIDG-1 jest odpowiedzialny za prawidłowe przeprowadzenie procedury przyjęcia i przetworzenia ww. wniosku zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 4 ustawy CEIDG.

Jako odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości uznaje się Burmistrza oraz pracowników Urzędu, którzy zajmowali się procedowaniem skontrolowanych spraw.

Zalecenia pokontrolne.

Przedstawiając opisane ustalenia i ocenę Wojewoda Łódzki wnosi o:

- 1) Wzmoczenie nadzoru w zakresie kontrolowanych zagadnień;
- 2) Przyjmowanie i przekształcanie wniosków CEIDG-1 zgodnie z wymogami ustawy CEIDG, w tym w szczególności:
 - a) dbanie o integralność danych pomiędzy informacjami zawartymi we wniosku CEIDG, a zamieszczonymi w systemie CEIDG,
 - b) wykorzystywanie, w koniecznych przypadkach, dyspozycji zawartej w art. 10 ust. 6 ustawy CEIDG,
 - c) weryfikowanie, czy wnioski CEIDG-1 są wypełniane zgodnie z Instrukcją.

Pouczenie:

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o udzielenie informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie **20 dni roboczych** od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chładzyńska
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**
(podpisano elektronicznie)