



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-019-03/2014
P/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/005 – Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler / Kontrolerzy	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91427 z 1 sierpnia 2014 r. Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91429 z 19 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Choroszczy, ul. Dominikańska 2, 16-070 Choroszcz (dalej: „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Ulanowicz – Burmistrz Choroszczy ¹	(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działania Gminy w zakresie prawidłowości i skuteczności realizacji podatków lokalnych oraz dochodów z majątku³.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności: bieżące monitorowanie dochodów własnych z tytułu podatków lokalnych, rzetelne planowanie dochodów z majątku, w tym z najmu i dzierżawy oraz prawidłowe prowadzenie postępowań w zakresie stosowania ulg podatkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedoręczeniu trzech (z 12) decyzji podatkowych określających wysokość podatku od nieruchomości od osób fizycznych wszystkim współwłaścicielom nieruchomości,
- wystawieniu dwóch upomnień (z 28 spraw objętych badaniem) z tytułu nieopłacenia przez podatników rat podatków od środków transportowych od osób prawnych i od nieruchomości od osób fizycznych odpowiednio po upływie 202 i 253 dni od ich terminów płatności,
- wystawieniu w sprawie dotyczącej nieopłacenia przez podatnika I raty podatku od nieruchomości od osób fizycznych tytułu wykonawczego przed doręczeniem upomnienia,
- wszczęciu postępowania podatkowego w sprawie⁴ ustalenia obowiązku podatkowego za 2011 r. po upływie 545 dni od jego powstania,
- braku planów wykorzystania zasobu nieruchomości.

¹ Pełniący funkcję od 21 listopada 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3 – stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Okres objęty kontrolą 2012–2014 (do końca czerwca).

⁴ Nr Fn.IV.3124-18/12.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rada Miejska w Choroszczy podjęła uchwały dotyczące wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych na poszczególne lata 2012–2014⁵. W dniu 29 września 2010 r. podjęto uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Choroszcz lub jej jednostkom podległym⁶. Uchwały przekazano w terminie siedmiu dni, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ Wojewodzie Podlaskiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku. Akty prawne dotyczące wysokości stawek podatku od nieruchomości i środków transportowych opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego odpowiednio 52, 82 oraz 19 dni przed ich wejściem w życie oraz umieszczono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie. (dowód: akta kontroli str. 8-47)

Wysokość uchwalonych stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych na lata 2012–2014 nie przekraczała stawek maksymalnych ogłaszanych przez Ministra Finansów w obwieszczeniach w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2012, 2013 i 2014 r.⁸ (dowód: akta kontroli str. 17-18, 21-27, 33-38, 42-47)

Przyjęte uchwały określały stawki podatku dla wszystkich przedmiotów opodatkowania, wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹ w zakresie podatku od nieruchomości oraz w art. 10 ust. 1 w zakresie podatku od środków transportowych.

Nie różnicowano stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania w zakresie podatku od nieruchomości. Natomiast w zakresie podatku od środków transportowych obniżono stawki podatku dla pojazdów wyprodukowanych w 2002 r. i nowszych. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy Joanna Kunikowska nie sporządzano uzasadnienia do uchwał różnicujących wysokość stawek od środków transportowych, ponieważ nie ma takiego wymogu. Rada Miejska decyzję o obniżeniu stawek podatku od środków transportowych podjęła w 2002 r. i utrzymuje ją do dzisiaj.

Obniżenie stawek podatku od środków transportowych ze względu na rok produkcji miało charakter systemowy i działania te nie były skierowane na udzielenie pomocy określonym przedsiębiorcom lub wsparcie konkretnych rodzajów działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 21-27, 33-38, 42-48)

Uchwałą Rady Miejskiej z 30 listopada 2004 r.¹⁰ zwolniono z podatku od nieruchomości budynki lub ich części i grunty stanowiące mienie komunalne gminy, o ile nie są we władaniu osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej oraz grunty stanowiące własność albo będące we władaniu straży pożarnych. Zwolnienie nie obejmowało budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W zakresie realizacji dochodów własnych nie wdrożono rozwiązań skierowanych do rodzin wielodzietnych. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

1.2. W latach 2012–2014 (do końca czerwca) dochody Gminy wyniosły odpowiednio 31,55 mln. zł, 33,15 mln. zł oraz 16,85 mln. zł, w tym dochody własne: 16,7 mln. zł, 17,92 mln. zł oraz 9,56 mln. zł, co stanowiło odpowiednio 53,07%, 54,08% oraz 56,76% dochodu ogółem. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosiły odpowiednio 2,82 mln. zł, 3,02 mln. zł oraz 1,55 mln. zł, co stanowiło 8,94%, 9,12% oraz 9,24% ich udziału w dochodach ogółem. Wysokość uzyskanego dochodu w tym okresie z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiła odpowiednio 2,53 mln. zł, 2,65 mln. zł oraz 1,63 mln. zł, co stanowiło 8,02%, 8% oraz 9,69% ich udziału w dochodach ogółem. Z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych Urząd uzyskał

⁵ Uchwały: Nr XXII/198/2013 i XXI/199/2013 z 29 listopada 2013 r., Nr XII/125/2012 i XXI/126/2012 z 28 września 2012 r. oraz Nr VI/67/2011 i VI/69/2011 z 28 października 2011 r.

⁶ Uchwała Nr XXXI/245/10 z 29 września 2010 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z zm.

⁸ Obwieszczenia odpowiednio: z 19 października 2011 r. (M.P. Nr 95, poz. 961), z 2 sierpnia 2012 r. (M.P. 2012 poz. 587), z 7 sierpnia 2013 r. (M.P. 2013 poz. 724) - zwane dalej „obwieszczeniami”.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 – ustawa zwana dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.”

¹⁰ Uchwała Nr XV/146/04 w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości.

odpowiednio 100,6 tys. zł, 125,6 tys. zł oraz 67,9 tys. zł, co stanowiło 0,31%, 0,37% oraz 0,47% ich udziału w dochodach ogółem. (dowód: akta kontroli str.51-87)

1.3. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących aktualizowania baz danych. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy Joanna Kunikowska, Urząd otrzymywał w formie papierowej ze Starostwa Powiatowego w Białymstoku („Starostwo”) informacje o zmianach geodezyjnych oraz wykazy pojazdów zarejestrowanych i wyrejestrowanych na jego terenie. (dowód: akta kontroli str. 88-89)

Pracownicy Referatu Finansowego na bieżąco wprowadzali do systemu podatkowego dane otrzymane ze Starostwa. Weryfikację potwierdzano podpisem oraz datą jej przeprowadzenia. Dane złożone przez podatników w zakresie podatku od nieruchomości były porównywane z programem EWOpis¹¹, co potwierdzano podpisem na złożonych przez podatnika informacjach/deklaracjach oraz datą weryfikacji. W zakresie środków transportowych informacje otrzymywane od Starostwa porównywano ze złożonymi przez podatników deklaracjami oraz kopiami faktur i dowodów rejestracyjnych będących w posiadaniu Urzędu. Pracownik weryfikował prawidłowość danych pojazdu oraz stawki podatku ujętych w deklaracji, wprowadzał deklarację do systemu, po czym potwierdzał tą czynności podpisem. (dowód: akta kontroli str. 89-97, 103, 139-148, 238-242)

Prowadzona aktualizacja baz danych do opodatkowania oraz podatników nie była zautomatyzowana. Z wyjaśnień Skarbnik Gminy wynika, że w Urzędzie nie było obiegu dokumentów między osobą prowadzącą ewidencję działalności gospodarczej, a referatem finansowym, zaś ewidencja podatkowa nie jest przystosowana do wprowadzenia zmian geodezyjnych w formie elektronicznej (wszystko odbywa się ręcznie). (dowód: akta kontroli str. 127)

W latach 2012–2013 nie przeprowadzano kontroli podatkowych mimo posiadania stosownych planów kontroli na wymienione lata. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy spowodowane to było nagromadzeniem dodatkowej pracy w Urzędzie w związku z przeprowadzaną w tym okresie, wraz z Powiatem Białostockim, modernizacją ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy. Plan kontroli na 2014 r. przewiduje ich rozpoczęcie pod koniec września br. (dowód: akta kontroli str. 102-106)

W latach 2012–2014 (do końca czerwca) na terenie gminy oddano do użytkowania ogółem 410 budynków, odpowiednio 162, 108 oraz 140. Analizie poddano 12 spraw z 410, (po cztery z każdego roku) w zakresie których dokonano wymiaru podatku od nowo oddanych budynków. We wszystkich przypadkach stwierdzono, że przypisano należność z tytułu podatku od nieruchomości, wystawiono i skutecznie doręczono decyzje podatkowe. (dowód: akta kontroli str. 107-125)

Z wpisów w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej wynika, że w latach 2012–2014 (do końca czerwca) na terenie Gminy rozpoczęło działalność gospodarczą ogółem 260 podmiotów (odpowiednio 114, 84 oraz 62). Z przeprowadzonej analizy 12 (z 260) podmiotów (po cztery z każdego roku), które rozpoczęły działalność w tych latach wynika, że w 11 przypadkach zadeklarowano w roku rozpoczęcia działalności, podatek od wykorzystywanych na cele działalności gospodarczej nieruchomości, a w jednym przypadku (z 2014 r.) nie złożono stosownej informacji w sprawie podatku od nieruchomości. Urząd pismem z 19 sierpnia 2014 r. wezwał podatnika do jej złożenia. (dowód: akta kontroli str. 126-137, 174-176)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Choroszcz zarejestrowano ogółem 116 pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych¹². Analizie poddano trzy przesłane przez Starostwo wykazy (po jednym z poszczególnych lat objętych kontrolą) i stwierdzono, że Urząd rzetelnie aktualizował bazę podatników w zakresie podatku od środków transportowych. (dowód: akta kontroli str. 139-173)

¹¹ Program Gminy służący m.in. do ewidencji gruntów i budynków,

¹² Dane wynikające z przekazywanych przez Starostwo Powiatowe wykazów pojazdów zarejestrowanych i wyrejestrowanych na terenie gminy.

1.4. Ewidencję podatkową nieruchomości prowadzono w systemie informatycznym w oparciu o program Infosystem firmy Groszek „Podatki” (dotyczy osób fizycznych i prawnych). Umożliwiał on tworzenie raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika do pliku XML. W zakresie osób fizycznych ewidencja zawierała elementy i dane określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości tj. m.in. nazwisko i imię, adres zamieszkania, numer NIP, PESEL, powierzchnię podlegającą opodatkowaniu określoną z dokładnością do 1 m², identyfikatory działek ewidencyjnych, numery ksiąg wieczystych oraz zbioru dokumentów. Ewidencja nie zawierała powierzchni użytkowej budynków oraz nazw sądów, w których prowadzono księgi wieczyste dla poszczególnych nieruchomości.

W odniesieniu do osób prawnych prowadzona ewidencja zawierała m.in.: nazwę podmiotu, adres siedziby, numer NIP, REGON, powierzchnię użytkową budynków oraz całkowitą powierzchnię nieruchomości podlegającą opodatkowaniu. Nie ujmowano danych dotyczących: powierzchni poszczególnych działek, identyfikatorów (numerów) ewidencyjnych działek, numerów ksiąg wieczystych i zbioru dokumentów oraz nazwy sądu, w którym jest prowadzona księga wieczysta dla danej nieruchomości. Dane dotyczące powierzchni użytkowej budynków uzyskiwano m.in. z przesyłanych przez Starostwo Powiatowe lub przedkładanych przez podatników decyzji udzielających pozwoleń na użytkowanie budynków. (dowód: akta kontroli str. 98-101, 280-282)

1.5. Na dzień 1 stycznia i 31 grudnia 2012 r. w Urzędzie zaewidencjonowano odpowiednio 4.750 i 4.881 podatników, z tego 4.632 i 4.756 podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 101 i 104 podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 17 i 21 od podatku od środków transportowych od osób prawnych. Na koniec 2013 r. Gmina Choroszcz posiadała ogółem 5.035 podatników, w tym 4.906 podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 109 podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 20 podatku od środków transportowych od osób prawnych. Na dzień 31 czerwca 2014 r. w gminie było ogółem 5.103 podatników, z tego 4.977 podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 109 podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 17 od środków transportowych od osób prawnych. W latach 2012–2014 (do końca czerwca) nastąpił wzrost liczby podatników ogółem o 131, 154 i 68 podmiotów, z tego w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych liczba podatników zwiększyła się odpowiednio o 124, 150 i 71 osób. W przypadku podatku od nieruchomości od osób prawnych w 2012 i 2013 r. zanotowano wzrost ilości podatników odpowiednio o trzy i pięć podmiotów, zaś na koniec czerwca 2014 r. nie uległa ona zmianie. W zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych zanotowano w 2012 r. wzrost ilości podatników o cztery, a w 2013 i na koniec czerwca 2014 r. spadek odpowiednio jeden i trzy podmioty.

W latach 2012–2014 (na koniec czerwca) ogółem czterech pracowników Referatu Finansowego Urzędu obsługiwało wymiar poszczególnych podatków, z tego trzech w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych i fizycznych oraz jedna w zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych. (dowód: akta kontroli str. 177)

1.6. W zakresie prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych badaniem objęto 12 spraw (po cztery z każdego roku z średnio 4.859 płatników tego podatku w badanym okresie). Analiza wykazała, m.in. że:

- w dwóch (z 12) przypadkach informacje w sprawie podatku od nieruchomości zostały złożone przez podatników zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych tj. w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, w dwóch przypadkach informacje zostały złożone po terminie, tj. 42 dni od nabycia nieruchomości oraz 170 dni od zakończenia budowy budynku mieszkalnego. Jak wyjaśniła Krystyna Rydzewska pracownik odpowiedzialny za wystawianie decyzji podatkowych, nie skorzystano z prawa żądania wyjaśnień w sprawie niezłożenia w terminie deklaracji podatkowych z powodu przeoczenia oraz dużej ilości spraw do załatwienia. W pozostałych ośmiu przypadkach nie składano informacji, ponieważ nie wystąpiły okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku,

- we wszystkich przypadkach decyzje podatkowe zostały wydane i doręczone podatnikom w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowych terminach,
- w dziewięciu przypadkach decyzje doręczono wszystkim współwłaścicielom nieruchomości, a w trzech pozostałych przekazano jednemu (z dwóch) współwłaścicieli,
- w dziewięciu przypadkach decyzje podatkowe prawidłowo określały dane będące podstawą wymiaru podatków i były one zgodne z ewidencją gruntów i budynków. Natomiast w trzech pozostałych sprawach zawyżono powierzchnię nieruchomości o 11 m² w stosunku do określonej w ewidencji gruntów i budynków,
- we wszystkich przypadkach decyzje odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 ustawy z dnia 29 września 1997 r. Ordynacja podatkowa¹³,
- we wszystkich decyzjach stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez radę gminy,
- w dziewięciu przypadkach dokonywano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach podatkowych. Polegały one na ich porównaniu z programem EWOpis, co potwierdzano podpisem na złożonych przez podatnika informacjach. W trzech przypadkach nie przeprowadzano takich czynności. Z wyjaśnień Skarbnik Gminy oraz pracownika odpowiedzialnego za weryfikację składanych informacji w sprawie podatku od nieruchomości wynika, że spowodowane to było dużą ilością spraw do załatwienia. W żadnym przypadku nie weryfikowano powierzchni użytkowej budynków, ponieważ jak wyjaśniła Skarbnik Gminy „(...) *Urząd nie posiada dokumentów, z którymi można byłoby zweryfikować powierzchnie użytkowe budynków.*”
(dowód: akta kontroli str. 88-89, 178-242)

1.7. W zakresie prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości od osób prawnych badaniem objęto 12 spraw (po cztery z każdego roku z średnio 107 podatników tego podatku w badanym okresie). Analiza zgromadzonej w Urzędzie dokumentacji wykazała, m.in. że:

- w 11 przypadkach (z 12) deklaracje na podatek od nieruchomości od osób prawnych zostały złożone terminowo tj. do 31 stycznia danego roku podatkowego, zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w jednym złożono ją cztery dni po upływie ww. terminu,
- w 11 przypadkach dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, a w jednym przypadku nie były one zgodne. Podatnik zawyżył powierzchnię nieruchomości o 16 m², a w konsekwencji podatek od nieruchomości o 11 zł. Wezwano podatnika do złożenia korekty, której dokonał 30 kwietnia 2012 r,
- we wszystkich przypadkach stawki podatku zastosowane w deklaracjach były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez radę gminy,
- w siedmiu przypadkach przeprowadzono czynności sprawdzające poprawność danych zawartych w informacjach podatkowych poprzez porównanie danych zawartych w deklaracjach z ewidencją gruntów i budynków oraz decyzjami PINB¹⁴ udzielającymi pozwolenia na użytkowanie budynków. W pięciu pozostałych przypadkach nie przeprowadzano takich czynności. Z wyjaśnień Jadwigi Rudnickiej pracownika odpowiedzialnego m.in. za nadzór nad rozliczeniem podatku od nieruchomości od osób prawnych wynika, że ograniczono się do porównania danych ujętych w deklaracji z deklaracją z roku poprzedniego.
(dowód: akta kontroli str. 270-333)

1.8. W zakresie prawidłowości wymiaru podatku od środków transportowych od osób prawnych badaniem objęto 12 spraw (po cztery z każdego roku z średnio 19 podatników tego podatku w latach objętych kontrolą). Analiza zgromadzonej w Urzędzie dokumentacji wykazała, m.in. że:

- w dziesięciu przypadkach (z 12) deklaracje na podatek od środków transportowych od osób prawnych zostały złożone terminowo tj. do 15 lutego danego roku podatkowego

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. – ustawa zwana dalej „Ordynacją podatkową”.

¹⁴ Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku.

lub w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W pozostałych trzech przypadkach deklaracje złożono z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 11 dni. Nie skorzystano z prawa żądania wyjaśnień w sprawie niezłożenia w terminie deklaracji podatkowych,

- we wszystkich przypadkach dane zawarte w deklaracjach były zgodne z wykazami pojazdów zarejestrowanych na terenie gminy przekazanymi przez Starostwo,
- we wszystkich przypadkach stawki podatku zastosowane w deklaracjach były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez radę gminy,
- we wszystkich przypadkach dane zawarte w deklaracjach weryfikowano z dowodem rejestracyjnym pojazdu, fakturami zakupu oraz wykazami pojazdów zarejestrowanych i wyrejestrowanych na terenie gminy. (dowód: akta kontroli str. 140-173, 334-362)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w trzech¹⁵ (z 12) analizowanych decyzjach w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości zawyżono podstawę opodatkowania o 11 m². W konsekwencji wysokość podatku od nieruchomości od osób fizycznych od gruntów pozostałych była wyższa o 3 zł¹⁶. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁷ podstawę wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Z wyjaśnień Skarbnik Gminy wynika, że spowodowane to było brakiem czynności sprawdzających. W dniu 8 sierpnia 2014 r. dokonano korekty podatku wynikającego z powyższych decyzji. (dowód: akta kontroli str. 178-206)
2. W 2012 r. wydano 12 decyzji dotyczących zmiany wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w których nieprawidłowo oznaczono nazwę organu podatkowego (Urząd Miejski w Choroszczy zamiast Burmistrz Choroszczy). Wysokość podatku od nieruchomości od osób fizycznych określona ww. decyzjami wynosiła ogółem 9,7 tys. zł. Z wyjaśnień Krystyny Rydzewskiej, pracownika odpowiedzialnego za ich wystawienie wynika, że powodem powyższego było posługiwanie się nieprawidłowym zapisem we wzorcu decyzji dotyczącym zmiany wymiaru podatku w 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 243-269)
3. Organ podatkowy nie weryfikował danych deklarowanych przez podatników i nie korzystał z uprawnień do dokonywania korekt, uzupełnień i poprawek oraz uzyskiwania wyjaśnień dotyczących złożonych deklaracji podatkowych (art. 274 Ordynacji podatkowej), ani do przeprowadzania kontroli podatkowej (art. 281 Ordynacji podatkowej). (dowód: akta kontroli str. 102-106)
4. NIK zwraca uwagę, że w prowadzonej w Urzędzie ewidencji podatkowej nieruchomości dotyczącej osób fizycznych nie wykazywano danych dotyczących powierzchni użytkowej budynków oraz nazw sądów, w których prowadzono księgę wieczystą dla danej nieruchomości. Natomiast ewidencja nieruchomości dotycząca osób prawnych nie zawierała: powierzchni poszczególnych działek, identyfikatorów (numerów) ewidencyjnych działek, numerów ksiąg wieczystych oraz nazw sądów w których prowadzono księgi wieczyste dla poszczególnych nieruchomości. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy: „(...) system informatyczny na którym pracuje Urząd Miejski w Choroszczy, pozwala na wprowadzenie powierzchni według działek, budynków, ale kwotę podatku wylicza się nie sumą, a tylko dla danej powierzchni, działki, budynku. System nie przewiduje sumowania działek, dlatego przyjęto zasadę wprowadzania ogólnej powierzchni podlegającej opodatkowaniu. Natomiast jeśli chodzi nazwy sądów, Urząd nie posiada na ten temat informacji. W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych – powierzchnia użytkowa nie budynków nie była weryfikowana (podatek był określany na podstawie składanych informacji), w związku z tym nie wprowadzono jej do ewidencji podatkowej.” (dowód: akta kontroli str. 89, 98-103)

¹⁵ Nr 3120.1220314.1.2012 z 27 stycznia 2012 r., Nr 3120.1220314.1.2013 z 21 stycznia 2013 r. oraz Nr 3120.1220314.1.2014 z 20 stycznia 2014 r.

¹⁶ Powierzchnia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków była o 11 m² mniejsza niż wykazana w ww. decyzjach.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następująca nieprawidłowość:

W trzech (z 12) przypadkach decyzje podatkowe określające wysokość podatku od nieruchomości od osób fizycznych doręczono jednemu (z dwóch) współwłaścicielowi nieruchomości. Stosownie do art. 3 ust 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach. Są one stronami postępowania, którym należy doręczyć decyzje, stosownie do art. 145 i 211 Ordynacji podatkowej. Jak wyjaśniła Barbara Smalak, pracownik odpowiedzialny za wymiar podatku od nieruchomości od osób fizycznych, wysłanie decyzji podatkowych tylko do jednego z właścicieli spowodowane było przeoczeniem oraz dużą ilością pracy w sprawie wymiaru tego podatku.

(dowód: akta kontroli str. 220-242)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie prawidłowości wymiaru podatków lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

2.1. Na koniec 2012 i 2013 roku zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych wynosiły ogółem 242,2 tys. zł i 315,5 tys. zł., z tego odpowiednio 192,8 tys. zł i 292,1 tys. zł oraz 49,4 tys. zł i 23,4 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 1,44% i 1,76% dochodów własnych Gminy. Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi wynosiła odpowiednio 164,88 tys. i 296,69 tys. zł.

Na koniec 2012 i 2013 roku zaległości z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych wynosiły ogółem odpowiednio 12,5 tys. zł i 14,7 tys. zł. W 2012 r. nie wystawiono upomnień z tytułu zaległości w spłacie rat za podatek od środków transportowych, a na koniec 2013 r. kwota zaległości objęta upomnieniami wynosiła 24,09 tys. zł, z tego wyegzekwowano 22,34 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 363-365)

2.2. Burmistrz Choroszczy w zarządzeniu z 30 czerwca 2009 r.¹⁸ określił zasady wystawiania upomnień za zaległości podatkowe, zgodnie z którymi wystawiane one są w terminie do dnia wymagalności kolejnej raty podatku, po upływie terminu płatności raty.

(dowód: akta kontroli str. 366)

2.3. W Urzędzie dokonywano bieżącej kontroli terminowości wpływu należności rat podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych od osób prawnych. W zakresie podatku od nieruchomości po zaksięgowaniu wpłat za daną ratę podatku z systemu informatycznego wygenerowywano zbiór upomnień podatników, którzy nie opłacili ich w terminie i po sprawdzeniu ich prawidłowości wysyłano je podatnikom. Podobnie postępowano w przypadku podatku od środków transportowych, z tym, że zgodnie z wyjaśnieniem pracownicy odpowiedzialnej za egzekucję należności podatkowych, przed wysłaniem upomnienia kontaktowano się telefonicznie z podatnikami i przypominano o wpłacie raty podatku. W przypadku nie wpłynięcia należności w uzgodnionym terminie wysyłano upomnienie.

(dowód: akta kontroli str. 432-433)

2.3. Urząd rzetelnie ewidencjonował wystawiane upomnienia i tytuły wykonawcze. Prowadzona ewidencja upomnień i tytułów wykonawczych była zgodna ze wzorami określonymi załączniku Nr 3 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹. Wykorzystywany przez Urząd program finansowo-księgowy umożliwiał automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych, raportów z ich ewidencji oraz naliczanie odsetek. Upomnienia oznaczano kolejnym numerem ewidencji upomnień, zgodnie z § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 443, 475-476, 495-496)

2.4. W zakresie skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych badaniem objęto 28 spraw (po 12 postępowań egzekucyjnych dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz wszystkie (cztery) dotyczące podatku

¹⁸ Zarządzenie Nr 179/09 z 30 czerwca 2009 r. w sprawie zasad wystawiania upomnień na zaległości podatkowe.

¹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm., rozporządzenie uchylone z dniem 21 maja 2014 r.

od środków transportowych). Analiza zgromadzonej w Urzędzie dokumentacji wykazała, m.in. że:

- w 24 (z 28) przypadkach upomnienia wystawiano podatnikom bez zbędnej zwłoki, w dwóch kolejnych przypadkach wystawiono je 253 „[...]”²⁰ dni po upływie terminu płatności rat podatku, zaś w dwóch pozostałych przypadkach nie wystawiono upomnień mimo upływu terminu płatności rat podatku,
- we wszystkich upomnieniach do kwoty należności doliczano odsetki oraz koszty upomnienia. Upomnienia doręczono za zwrotnym poświadczeniem odbioru,
- w 26 przypadkach wystawiono i wysłano upomnienia, zawierające elementy określone w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ tj. m.in. wezwanie do uiszczenia należności w ciągu siedmiu dni licząc od dnia jego doręczenia wraz z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia należności w wskazanym terminie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne, zaś w dwóch pozostałych przypadkach nie wystawiono upomnień,
- w 14 przypadkach po upływie terminów określonych w upomnieniu wystawiono tytuły wykonawcze, z tego w jednym przypadku przed doręczeniem upomnienia, w trzech przypadkach nie wystawiono tytułów wykonawczych mimo upływu terminu określonego w upomnieniu, a w ośmiu przypadkach podatnicy opłacili raty podatku po otrzymaniu upomnień,
- we wszystkich przypadkach upomnienia i tytuły wykonawcze zostały sporządzone na obowiązujących wzorach,
- wszystkie tytuły wykonawcze objęte analizą zostały niezwłocznie skierowane do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 367-424, 431-494)

Trzem podatnikom (z 28 spraw objętych kontrolą) nie wystawiono tytułów wykonawczych:

- firmie „[...]”²² nie wystawiono tytułu wykonawczego za nieopłacenie raty podatku od nieruchomości za IX i X 2012 r. w łącznej kwocie 10,2 tys. zł, mimo upływu 7 dni od doręczenia upomnienia (upomnienie doręczono 5 listopada 2012 r.). Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że firma po otrzymaniu upomnienia telefonicznie zobowiązała się jak najszybciej uregulować należności. Należności za IX wraz z odsetkami opłacono 15 listopada 2012 r., a za X 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 392-395, 470-471, 480-487, 653)
- firmie „[...]”²³ nie wystawiono tytułów wykonawczych za nieopłacenie raty podatku od nieruchomości za III i V 2014 r. w łącznej wysokości 1,39 tys. zł, mimo upływu 7 dni od doręczenia upomnień (upomnienia doręczono 7 kwietnia i 26 czerwca 2014 r.). Z wyjaśnień pracownika Urzędu odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że powodem ich niewystawienia były telefoniczne zapewnienia podatnika do opłacenia należności. Za marzec należność uregulowano 30 kwietnia 2014 r., a ratę podatku za maj opłacono 8 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 410-411, 423-424, 488-494, 653)
- podatnikowi „[...]”²⁴ nie wystawiono tytułu wykonawczego za nieopłacenie II raty podatku od nieruchomości za 2014 r. w wysokości 100 zł, mimo upływu siedmiu dni od doręczenia upomnienia (upomnienie doręczono 30 maja 2014 r.). Z wyjaśnień

²⁰ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazw firm.

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm. ustawa zwana dalej „ustawą o postępowaniu egzekucyjnym”.

²² Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazwy firmy.

²³ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazwy firmy.

²⁴ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska.

Katarzyny O. pracownika odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że niewystawienie tytułu wykonawczego było spowodowane nowelizacją przepisów o egzekucji administracyjnej i zmian proceduralnych, które były jej konsekwencją. Brakujący tytuł wykonawczy wystawiono 29 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 382-383, 431-432, 438-442, 655-656)

2.5. Na podstawie prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej stwierdzono, że w zakresie analizowanych czterech postępowań egzekucyjnych dotyczących podatku od środków transportowych wysokość zaległości podatkowych wynosiła ogółem 11,9 tys. zł. z tego wyegzekwowano 10,2 tys. zł. wraz z odsetkami i kosztami upomnień.

W zakresie 12 analizowanych spraw dotyczących zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych zaległości podatkowe wynosiły ogółem 1,11 tys. zł, z tego wyegzekwowano 931,44 zł wraz z odsetkami i kosztami upomnień.

W przypadku 12 analizowanych spraw dotyczących zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych zaległości podatkowe wynosiły ogółem 39,4 tys. zł., z tego wyegzekwowano 38,6 tys. zł. wraz z odsetkami i kosztami upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 434-435, 438-439, 444-447, 451-454, 653)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Firmie „[...]”²⁵ nie wystawiono upomnienia na kwotę 3.165 zł za nieopłacenie II raty podatku od środków transportowych za 2012 r. co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z wyjaśnień Katarzyny O. pracownika Urzędu odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że powodem odstąpienia od wystawienia upomnienia były problemy finansowe podatnika i zobowiązanie się do uregulowania należności na początku 2013 r. Zaległość opłacono wraz z odsetkami 6 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 418-419, 431-433, 451-452, 653)

2. Upomnienie dla firmy „[...]”²⁶ za nieopłacenie II raty podatku od środków transportowych za 2012 r. wystawiono 5 kwietnia 2013 r. tj. 202 dni po upływie terminu płatności, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z wyjaśnień Katarzyny O. pracownika Urzędu odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że powodem niewystawienia upomnienia w terminie była ustna deklaracja podatnika o problemach finansowych i zobowiązanie się do opłacenia podatku późniejszym terminie oraz duża ilość prac przypadających w IV kwartale roku podatkowego. Mimo wcześniejszych ustaleń podatnik nie był w stanie wywiązać się z złożonej deklaracji (opłacił połowę zaległej raty), wobec tego wystawiono upomnienie. Po skutecznym jego doręczeniu zaległość wraz z odsetkami i kosztami upomnienia opłacono 7 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 416-417, 431-432, 444-450, 653)

3. Upomnienie dla podatnika „[...]”²⁷ z tytułu nieopłacenia I raty podatku od nieruchomości za 2012 r. (kwota zaległości 92 zł) wystawiono 26 listopada 2012 r. tj. po 253 dniach po upływie terminu płatności, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak wyjaśniła Anna A. pracownik Urzędu odpowiedzialny za egzekucję należności podatkowych, upomnienia drukowane są niezwłocznie po upływie terminu płatności każdej raty, a powodem niewystawienia upomnienia w terminie był błąd systemu komputerowego, który go pominął.

(dowód: akta kontroli str. 367-369, 470-479)

²⁵ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazwy firmy).

²⁶ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazwy firmy).

²⁷ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska).

4. Tytuł wykonawczy dla podatnika „[...]”²⁸ za nieopłacenie I raty podatku od nieruchomości za 2012 r. wystawiono 19 lipca 2012 r. tj. przed doręczeniem upomnienia (6 grudnia 2012r.). Postępowanie takie było sprzeczne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którymi po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Natomiast zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Z wyjaśnień Anny A. pracownika Urzędu odpowiedzialnego za egzekucję należności podatkowych wynika, że spowodowane to było omyłkowym odnaczeniem, iż nieopłaconą ratę podatku należy ująć w tytule wykonawczym. (dowód: akta kontroli str. 367-369, 470-479)
5. Nie wezwano firmy „[...]”²⁹ do złożenia deklaracji podatkowej za 2011 r. w zakresie podatku od środków transportowych, mimo takiej możliwości przewidzianej w art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej. Postępowanie podatkowe w sprawie ustalenia obowiązku podatkowego wszczęto 30 lipca 2012 r. Decyzję określającą wysokość zaległego zobowiązania podatkowego w kwocie 1,7 tys. zł wydano 28 sierpnia 2012 r. Nie wystawiono upomnień i tytułów wykonawczych za ww. zaległość, ponieważ wobec tej firmy toczyły się już sądowe postępowania egzekucyjne. W związku z tym 19 kwietnia 2013 r. przyłączono się do egzekucji z nieruchomości będących własnością podatnika. Jak wyjaśniła osoba odpowiedzialna za egzekucję należności podatkowych wszczęcie postępowania dopiero w 2012 r. spowodowane było przeoczeniem, gdyż wszystkie firmy opodatkowują się terminowo i tej jednej nie sprawdzono w odpowiednim czasie. (dowód: akta kontroli str. 420-422, 431-433, 454-466)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych.

3. Stosowanie ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

3.1. Wysokości stawek poszczególnych podatków lokalnych w latach 2012–2014 były niższe niż określone w obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych. Wskutek nieuchwalenia przez Radę Miejską stawek podatkowych w maksymalnych wysokościach, dochody gminy w latach 2012–2014 (do końca czerwca) z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych i fizycznych były mniejsze odpowiednio o 1.299 tys. zł i 835,62 tys. zł, 1.631 tys. zł i 889,27 tys. zł oraz 689,52 tys. zł i 467,01 tys. zł. W zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych dochody z tego tytułu były niższe odpowiednio o 29,07 tys. zł, 47,91 tys. zł oraz 23,58 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 52-87)

3.2. W Urzędzie nie opracowywano dokumentów dotyczących strategii lub założeń polityki podatkowej. Z wyjaśnień Skarbnik Gminy wynika, że Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej propozycje stawek podatkowych, a ta w uchwałach podejmowała ostateczne decyzje w tej sprawie. Przy określeniu wysokości stawek podatkowych brano pod uwagę m.in. stawki podatkowe w gminach sąsiadujących, sytuację gospodarczą oraz przewidywaną inflację. (dowód: akta kontroli str. 497-498)

3.3. W latach 2012–2014 (do końca czerwca) Urząd wydał łącznie 15 decyzji (odpowiednio siedem, sześć i dwie) w sprawie udzielenia ulg indywidualnych w zakresie podatku od nieruchomości. Do Urzędu nie wpłynęły wnioski o udzielenie ulg z tytułu podatku od środków transportowych. 13 decyzji dotyczyło osób fizycznych (w tym osób fizycznych

²⁸ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska.

²⁹ Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. NIK wyłącza jawność informacji w zakresie nazwy firmy.

prowadzących działalność gospodarczą), a dwie podmiotów gospodarczych. Pięć (z 15) decyzji dotyczyło otrzymania pomocy *de minimis* w ramach ulgi podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 499-543)

Prawidłowo załatwiono 15 spraw dotyczących udzielenia ulg w zakresie podatku od nieruchomości. W tym:

- we wszystkich rozpatrywanych sprawach dochowany został tryb pisemny postępowania, a decyzje zostały wydane w terminach przewidzianych w art 139 Ordynacji podatkowej, tj. w terminie jednego miesiąca, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania,
- wszystkie decyzje podatkowe odpowiadały wymaganiom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej, tj. zawierały m.in. oznaczenie organu podatkowego, podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym oraz podpis osoby upoważnionej,
- we wszystkich przypadkach wymagania stawiane przez organ podatkowy podatnikom ubiegającym się o udzielenie ulgi były jednakowe,
- nie stwierdzono przypadków bezzasadnego odmiennego załatwienia identycznych lub podobnych spraw,
- w żadnym przypadku wysokość ulg udzielonych jednemu podatnikowi nie przekraczała pułapu 200.000 €,
- w przypadku pomocy *de minimis* Urząd wydawał zaświadczenia o udzieleniu takiej pomocy oraz rejestrował fakt jej udzielenia elektronicznie na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 499-553)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie postępowań w zakresie prawidłowości stosowania ulg podatkowych.

4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku

4.1. Dochody z tytułu najmu/dzierżawy

Opis stanu
faktycznego

4.1.1. W latach 2012–2014 (do końca czerwca), zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi Gminy Choroszcz realizował Referat Geodezji, Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej (zwany dalej „Referatem Geodezji”).

Zasady gospodarki gminnym zasobem nieruchomości, w tym zbywanie, zamiana, dzierżawa i najem, uregulowała uchwała Nr V/31/07 Rady Miejskiej w Choroszczy z 28 marca 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami należącymi do zasobu Gminy Choroszcz, zmieniona Uchwałą Nr XXIII/182/09 z dnia 26 czerwca 2009 r., zgodnie z którą wyłonienie najemców dzierżawców oraz użytkowników nieruchomości gruntowych oraz lokali użytkowych odbywa się w drodze przetargu i dotyczy m.in. umów zawieranych na czas oznaczony krótszy niż 3 lata, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu i bez uwag opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego Nr 143, poz. 1558 w dniu 9 lipca 2009 r.

Stosownie do wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych³⁰ z treści art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, wynika jednak, że istnieje obowiązek podejmowania każdorazowo uchwały Rady Miejskiej w przypadku zawierania przez te same strony kolejnych umów po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W Referacie Geodezji nie przygotowywano planów wykorzystania zasobu nieruchomości, a przy prowadzeniu ww. zadań korzystano z wykazu mienia komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 554-563)

³⁰ II SA/Op 247/08 z 25 września 2008 r, II SA/Op 49/09 z 25 kwietnia 2009 r, II SA/Lu 605/09 z 1 grudnia 2009 r.

4.1.2. W latach 2012–2014 (do końca czerwca) Burmistrz zawarł odpowiednio 67, 65 i 64 umowy dzierżawy i najmu nieruchomości (w tym po 30 umów na wynajem mieszkań komunalnych). Ponadto na przełomie października i listopada zawierano kilkudniowe umowy na dzierżawę gruntów pod stragany na cmentarzu³¹ (24 w 2012 oraz 18 w 2013 r.). W analizowanym okresie dochody z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości wyniosły łącznie 105.424 zł, (odpowiednio 42.860 zł, 42.643 zł i 19.920 zł.) Umowy zawierano na okres od 1 do 5 lat. Analizie poddano 10 umów dzierżawy (jedną podpisano z nowym dzierżawcą, a w dziewięciu pozostałych przedłużano wcześniej zawarte umowy). Stosownie do § 12 ust. 2 uchwały z 28 marca 2007 r. dotychczasowym użytkownikiem, dzierżawcom lub najemcom przysługiwało prawo pierwszeństwa zawarcia umowy na dalszy okres, jeżeli m.in. przed jej rozwiązaniem złożyli pisemną ofertę. Urząd nie sporządzał i nie podawał do wiadomości publicznej wykazu nieruchomości przeznaczonych do najmu/dzierżawy w przypadkach przedłużania umów z dotychczasowymi najemcami.

(dowód: akta kontroli str. 567-569, 586-619)

W dziewięciu (z 10) analizowanych umów, dotychczasowi dzierżawcy składali wnioski o kontynuowanie najmu, a Urząd pozytywnie je rozpatrywał. W jednym przypadku zawarto umowę z nowym najemcą. W dziewięciu umowach zawarto zapisy określające warunki waloryzacji czynszu, a w jednej takich postanowień nie stwierdzono (umowę zawarto na jeden rok). We wszystkich 10 umowach określono zasady dotyczące naliczania odsetek za nieterminowe opłaty czynszu. Żadna z zawartych umów nie regulowała zasad i nie określała zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. Wszystkie umowy posiadały zapis, że po ich wygaśnięciu wydzierżawiający ma „doprowadzić przedmiot umowy do stanu poprzedniego”, co zdaniem Zdzisława Dorożko Kierownika Referatu Geodezji „(...) jest sformułowaniem dalej idącym niż „zniszczenie”, poza tym w sprawach nieuregulowanych w umowach mają zastosowanie przepisy Kodeksu Cywilnego i wyczerpują one wszelkie zabezpieczenie każdej umowy w tym za zniszczenie.”

(dowód: akta kontroli str. 590-610)

4.1.3. Pięciu (z 10) najemców terminowo opłacało czynsz, trzech regulowało należności z opóźnieniami wynoszącymi od 31 do 40 dni, a opóźnienia dwóch pozostałych wynosiły powyżej 40 dni. Dla trzech z nich wysłano wezwania do zapłaty. Jak wyjaśnił Zdzisław Dorożko, Kierownik Referatu Geodezji „(...) upomnienia są wysyłane gdy zadłużenie sięgnie dwóch, trzech miesięcy, nie ma znaczenia wysokość czynszu dzierżawnego. Jeśli dłużnik wpłaca co miesiąc czynsz dzierżawny osobiście w kasie Urzędu informuje się go ustnie o stanie zadłużenia i możliwych konsekwencjach.”

(dowód: akta kontroli str. 590-610)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo zapisu umożliwiającego wzrost czynszu w związku ze wzrostem wskaźnika inflacji, w latach 2012–2014 (do końca czerwca) nie był on waloryzowany. Kierownik Referatu Geodezji wyjaśnił, że „(...) umowy zawarto na stawki zgodne z obowiązującym Zarządzeniem nr 226/2010 Burmistrza Choroszczy z dnia 26 lutego 2010 r., zostały określone w analizie przez rzeczoznawcę majątkowego w oparciu o dane z przed kryzysu ekonomicznego w Europie. Waloryzacja czynszu o wskaźnik inflacji mogłaby spowodować odpływ najemców i w rezultacie przynieść większe straty w dochodach więc nie zastosowano możliwości waloryzacji czynszów.”

(dowód: akta kontroli str. 620-622)

W okresie objętym kontrolą utracone dochody z tytułu braku waloryzacji czynszów wyniosły łącznie 1.559 zł (822 zł jeśli podwyżka nastąpiłaby po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika inflacji w roku 2012 za rok 2011 oraz kolejne 737 zł jeśli nastąpiłaby po analogicznym ogłoszeniu w 2013 r. za rok 2012).

(dowód: akta kontroli str. 624-627)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2012–2014 w Urzędzie nie był tworzony plan wykorzystania zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust.1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³². Kierownik Referatu Geodezji wyjaśnił, że skala

³¹ Odbывała się na nich sprzedaż zniczy i kwiatów na groby w związku ze Świątami Zmarłych i Wszystkich Świętych.

³² Dz. U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.

sprzedaży nieruchomości na terenie Gminy jest niewielka stąd posiada on pełne rozeznanie w zakresie zbywanych nieruchomości i nie tworzy planu, a korzysta z wykazu mienia komunalnego. Dodał, że decyzje np. dotyczące sprzedaży nieruchomości podejmowane są na podstawie uchwały budżetowej, z której wynika konieczność uzyskania określonych dochodów. Sporządzany jest wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 563-566)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano zarówno na organ wykonawczy gminy na którym spoczywa ustawowy obowiązek gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, jak i czynności wchodzące w zakres gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, o których mowa w art. 23 ust. 1, obejmujące m.in. obowiązek sporządzenia planów wykorzystania zasobu. Powyższy przepis nie narusza kompetencji rady gminy wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym³³.

4.2. Dochody ze sprzedaży nieruchomości

Opis stanu faktycznego

4.2.1. W latach 2012–2013 Urząd przeprowadził łącznie 14 transakcji sprzedaży nieruchomości. Dziewięć transakcji dotyczyło sprzedaży z zastosowaniem trybu przetargowego, a pięć bezprzetargowego. Wartość sprzedanych nieruchomości, wg. wyceny rzeczoznawcy wynosiła odpowiednio 614.124 zł i 26.384 zł, natomiast suma wartości sprzedaży 698.757 zł i 29.520 zł brutto. (dowód: akta kontroli str. 570-571)

Analizie poddano cztery transakcje sprzedaży nieruchomości, trzy w ramach przetargu i jedną bezprzetargową. Przy dokonywaniu sprzedaży w trybie przetargowym, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, każdorazowo upubliczniono informację o zamiarze sprzedaży nieruchomości oraz przestrzegano obowiązujących zasad postępowania przetargowego, m.in. poprzez zamieszczanie ogłoszeń o przetargach w prasie o zasięgu powiatu. Informacje zawarte w ogłoszeniach prasowych odpowiadały wymogom określonym w § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³⁴, tj. zawierały m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię, opis oraz cenę wywoławczą.

(dowód: akta kontroli str. 572-585)

4.2.2. We wszystkich analizowanych transakcjach wartość nieruchomości ustalano w oparciu o operat szacunkowy, a w przypadku gdy od jego wykonania do przeprowadzenia przetargu minął ponad rok, wykonywano potwierdzenie aktualności operatu. Każdorazowo zapłata za nieruchomość następowała przed zawarciem aktu notarialnego, zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (dowód: akta kontroli str. 572-583)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku.

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2012–2014 (do końca czerwca) w Urzędzie planowano dochody z majątku w wysokości: 1.114 tys. zł (plan po zmianach), 681,74 tys. zł, oraz 636,63 tys. zł (zmian nie dokonywano), w tym m.in. z najmu i dzierżawy w wysokości odpowiednio 287,53 tys. zł, 281,74 tys. zł oraz 236,63 tys. zł. Uzyskane dochody z majątku wyniosły odpowiednio: 1.222 tys. zł, 298,68 tys. zł, oraz 91,65 tys. zł co stanowiło 109,7%, 43,81% oraz 14,4% założonych wpływów z tego tytułu. Wpływy uzyskane z najmu i dzierżawy wyniosły odpowiednio 361,20 tys. zł, 273,93 tys. zł, 93,75 tys. zł, co stanowiło 125,62%, 97,23% oraz 39,62% planowanych dochodów z tych tytułów. (dowód: akta kontroli str. 631-633)

³³ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z zm. Patrz komentarz do art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami – Ewa Bończyk Kucharczyk – stan prawny 2013.02.28.

³⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108 ze zm.

5.2. Podczas planowania dochodów budżetowych z tytułu gospodarki nieruchomościami nie opracowywano analiz. Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynika, że „(...) planowanie i analiza nie jest sformalizowana i nie tworzone są dodatkowe dokumenty bądź wydruki z uwagi na niedużą skalę posiadanych nieruchomości. Nieruchomości przeznaczone na sprzedaż są przygotowywane pod względem prawnym (następuje ich podział, założenie księgi wieczystej, sprawdzenie przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego, zlecenie wykonania operatu szacunkowego). Na tej podstawie szacowany jest dochód możliwy do uzyskania ze sprzedaży w kolejnym roku budżetowym. Informacja o oszacowanym dochodzie przekazywana jest skarbnikowi. W przypadku dochodów z tytułu użytkowania wieczystego co roku powtarzana jest taka sama kwota dochodów, bo i ilość nieruchomości jest stała. Podobnie ma to miejsce w przypadku dochodów z dzierżawy – jest stała ilość dzierżawców.” (dowód: akta kontroli str. 634-638)

Podczas prac nad uchwaleniem budżetu gminy na lata 2012–2014 Kierownik Referatu Geodezji szacował dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości na odpowiednio 500 tys. zł, 400 tys. zł i 300 tys. zł. W latach 2012–2013 pierwotna uchwała budżetowa w pełni odzwierciedlała te szacunki. W uchwale budżetowej na rok 2014 zaplanowano dochód o 100 tys. zł wyższy niż propozycja Kierownika Referatu Geodezji. Z wyjaśnień Mirosława Zalewskiego, Zastępcy Burmistrza, wynika, że „(...) po konsultacji sprzedaż zwiększono o 100 tys. zł i na dzisiaj zbyto już nieruchomości na kwotę 179,71 tys. zł, co może rokować na wykonanie planu.” (dowód: akta kontroli str. 636-638, 648-650)

5.3. W roku 2012 uchwałami Rady Miejskiej plan dochodów ze sprzedaży nieruchomości ustalono po zmianach na 826, tys. zł (przed zmianami na 500,00 tys. zł). Wzrost planu dochodów ze sprzedaży nie był spowodowany potrzebami gminy na pokrycie zwiększonych wydatków, a jak wyjaśnił Mirosław Zalewski, Zastępca Burmistrza miało to miejsce z uwagi „(...) na uzyskanie dodatkowego odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę krajową, uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i możliwość sprzedaży dodatkowych nieruchomości we wsi Klepacze oraz konieczności dokonania zamiany nieruchomości na powiększenie boiska sportowego. Zmiany obniżające wynikały z braku chętnych na nabycie nieruchomości w ogłoszonych przetargach.” (dowód: akta kontroli str. 648-650)

W roku 2013, mimo zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 400 tys. zł, uzyskano dochody na łączną kwotę 24 tys. zł. Z wyjaśnień kierownika Referatu Geodezji wynika, że przyczynami niezrealizowania budżetu był „(...) zastój na rynku nieruchomości spowodowany kryzysem, jak i możliwością kredytowania zakupów nieruchomości przez bank.” Z kolei w 2014 roku zaplanowano również 400 tys. zł (w pierwszym półroczu sprzedaż nie wystąpiła). Na dzień 27 sierpnia 2014 r. dokonano sprzedaży na łączną wartość 179,71 tys. zł, co zdaniem Kierownika Referatu Geodezji powoduje, że „(...) wykonanie budżetu jest bardzo prawdopodobne, ponieważ powtarzane są przetargi, a informacja o nich ogłaszana jest w różnego rodzaju mediach.” (dowód: akta kontroli str. 630-635)

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie przez Gminę dochodów z majątku.

IV. 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 Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Doręczanie decyzji podatkowych określających wysokość podatku od nieruchomości od osób fizycznych wszystkim współwłaścicielom nieruchomości.
2. Niezwłoczne wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych dotyczących zaległości w spłacie rat podatków lokalnych, po upływie terminów przewidzianych przepisami prawa.
3. Sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości stosownie do wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

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 30 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.

Białystok, dnia 26 września 2014 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis