



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 04 lipca 2011 r.

**Pan
Krzysztof Wrzesiński
Burmistrz Gminy i Miasta
Lubraniec**

LBY-4101-10-01/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Gminy i Miasta w Lubrańcu, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę udzielania przez Gminę i Miasto Lubraniec, zwaną dalej „Gminą” ulg w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 7 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Pana Burmistrza w kontrolowanym zakresie. Podstawą sformułowania powyższej oceny jest:

- udzielenie przez Pana 15 ulg indywidualnych w zapłacie podatku na łączną kwotę 63.524,10 zł, bez spełnienia wymogów art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „Ordynacją podatkową”;
- prowadzenie postępowań podatkowych przy udzielaniu 15 ulg i 2 odmowach udzielenia ulg na łączną kwotę 73.212,10 zł z naruszeniem przepisów działu IV Ordynacji podatkowej;

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

- nierzetelne sporządzenie wykazów osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków za 2008 i 2009 r. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł;
- niewprowadzenie w latach 2008-2009 procedur dotyczących kontroli finansowej sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów Gminy oraz w 2010 r. procedur kontroli zarządczej.

1. NIK jako nielegalne uznaje udzielenie w latach 2008-2010 przez Pana Burmistrza 15 ulg (100% badanej próby dotyczącej rozstrzygnięć pozytywnych) w zapłacie podatku w postaci umorzenia zaległości podatkowych przedsiębiorcom o łącznej wartości 63.524,10 zł. Ulg tych udzielono z naruszeniem art. 67 a i 67 b Ordynacji podatkowej. Naruszenia te miały charakter istotny i dotyczyły:

a) udzielenia ulg bez stwierdzenia, czy okoliczności przedstawione przez wnioskodawcę stanowiły ważny interes podatnika lub interes publiczny, stosownie do art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Wydanie decyzji pozytywnej we wszystkich 15 objętych badaniem sprawach nie było poprzedzone zebraniem przez organ podatkowy kompletnego materiału dowodowego pozwalającego na ustalenie i ocenę wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, w tym w 9 przypadkach na łączną kwotę 37.443,20 zł, decyzje podjęto przy braku jakichkolwiek dowodów. Tym samym prowadząc postępowanie podatkowe naruszono art. 187 Ordynacji podatkowej, który stanowił, że organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz art. 122 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym powinien podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. We wszystkich 15 decyzjach brakowało uzasadnienia faktycznego, wymaganego art. 210 § 1 pkt. 6 Ordynacji podatkowej. Uzasadnienie wszystkich tych decyzji składało się z jednego zdania, w którym wskazywano, że podatnik wystąpił z wnioskiem do Burmistrza o zastosowanie ulgi, który został umotywowany trudną sytuacją finansową. Ponadto w 12 z 15 badanych przypadków okoliczności przedstawione we wnioskach podatników różniły się od podanej w decyzji przyczyny wystąpienia trudnej sytuacji finansowej podatnika. W sentencjach wszystkich 15 decyzji umorzeniowych nie wyszczególniono faktu umorzenia odsetek na kwotę ogółem 2.252,60 zł;

b) udzielenia ulg przedsiębiorcom bez rozważenia rodzaju udzielanej pomocy publicznej lub jej braku określonych w art. 67b Ordynacji podatkowej oraz bez przeprowadzenia

postępowania wyjaśniającego w kwestii dopuszczalności udzielanej pomocy ze względu na unormowania wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wynikiem tego był brak powołania w decyzjach umorzeniowych stosownej podstawy prawnej dotyczącej rodzaju udzielanej pomocy publicznej lub jej braku. W uzasadnieniach tych decyzji nie odniesiono się do kwestii wpływu udzielanej pomocy na rynek wspólnotowy. Ponadto do żadnego z 15 wniosków³ nie załączono zaświadczeń, oświadczeń i informacji, o których mowa w art. 37 ust.1, 2 i 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴, zwanej dalej „ustawą o pomocy publicznej”, sporządzonych według wzorów określonych w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Organ podatkowy nie wezwał strony, w trybie art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, do uzupełnienia wskazania rodzaju wnioskowanej pomocy oraz przesłania stosownych informacji, zaświadczeń i oświadczeń. Naruszono tym art. 37 ust. 7 ustawy o pomocy publicznej, zgodnie z którym pomoc nie może być udzielona do czasu przekazania ww. dokumentów. Skutkiem udzielania ulg w spłacie zobowiązań bez rozstrzygnięcia o udzieleniu w ten sposób pomocy publicznej lub pomocy de minimis, było niewydanie w żadnym z 15 badanych przypadków, w których umorzono zaległości podatkowe – zaświadczenia o pomocy de minimis ani pisemnej informacji dla beneficjenta pomocy o jej zatwierdzeniu przez Komisję zgodnie z art. 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁵ bądź o braku obowiązku notyfikacji, do których wydania zobowiązywał art. 5 ust. 3 i art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej;

c) udzielenia ulg w zapłacie podatku w 11 przypadkach przedsiębiorcom powołującym się we wnioskach na okoliczności m.in.: *preferencje dla firm nowotworzonych, które tworzą nowe miejsca pracy, prowadzenie inwestycji na terenie gminy, konieczność modernizacji budynków*, które nie mogą być uznane za *ważny interes podatnika* lub *interes publiczny*, bowiem stanowią zwykłe ryzyko gospodarcze.

d) udzielenia w latach 2008-2010 jednemu podatnikowi ośmiokrotnie ulgi w zapłacie podatku w postaci umorzenia zaległości podatkowych na łączną kwotę 34.073,20 zł, mimo że wszystkie złożone przez tego podatnika wnioski umotywowane były tymi samymi okolicznościami, tj. trudną sytuacją finansową, dużym obciążeniem dla podatnika z tytułu zapłaconego za okresy poprzedzające wniosek podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego pracownika, ponoszeniem na bieżąco dużych nakładów związanych z koniecznością modernizacji budynków. Według NIK powyższe doprowadziło do sytuacji, że udzielane ulgi

³ Do dwóch podań załączone były informacje o otrzymanej przez wnioskodawców pomocy dotyczące niewłaściwego okresu, do 13 nie załączono żadnych oświadczeń, zaświadczeń i informacji.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

nie były wyjątkowe i nabrały cechy pomocy o charakterze stałym. Tym samym nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ważny interes podatnika, o którym mowa w art. 67 a Ordynacji podatkowej.

e) wykroczenia przez Burmistrza i Zastępcę Burmistrza Gminy – Marcina Czarniaka w 3 z 17 badanych przypadków poza zakres żądania określonego we wniosku podatnika, niezgodnie z art. 67a Ordynacji podatkowej, z czego:

- w jednym przypadku (decyzji nr FB3101/73/2009 z dnia 23 czerwca 2009 r.) Burmistrz udzielił ulgi zgodnej co do rodzaju, lecz w kwocie wyższej o 19,80 zł od kwoty, o której umorzenie wnioskował podatnik (2.200,20 zł). W trakcie kontroli (6 maja 2011 r.) podatnik uiścił kwotę 19,80 zł;

- w jednym przypadku (decyzji nr FB3101/01/2010 z dnia 27 lipca 2010 r.) Burmistrz udzielił ulgi zgodnej co do rodzaju, lecz dotyczącej innych zaległości niż wskazał podatnik we wniosku, tj. podatnik wnioskował o umorzenie podatku od nieruchomości za 2010 r., a umorzono zaległości w kwocie 5.563,00 zł z tytułu III i IV raty podatku od nieruchomości za 2009 r.;

- w jednym przypadku (decyzji nr FB3101/183/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r.) Zastępca Burmistrza – Marcin Czarniak udzielił ulgi innej rodzajowo od tej, o którą wносił podatnik, tj. działał bez wniosku podatnika wymaganego art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Zastępca Burmistrza, na wniosek podatnika o umorzenie IV raty podatku rolnego za 2008 r. w kwocie 5.060 zł, odmówił umorzenia i jednocześnie w uzasadnieniu decyzji odroczył płatność zaległości podatkowej w kwocie 5.028 zł do dnia 27 lutego 2009 r. Skutkiem tej decyzji było nienaliczenie odsetek w kwocie 45 zł za okres od 15 listopada 2008 r. do 26 lutego 2009 r. – dnia wpłaty tej zaległości z uwzględnieniem przerwy w naliczaniu odsetek wynikającej z doręczenia decyzji odmownej po upływie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku;

f) udzielenia w jednym przypadku (decyzji nr FB3101/114/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r.) ulgi zgodnej co do rodzaju, lecz w kwocie niższej od kwoty, o którą wnioskował podatnik, bez podania w decyzji uzasadnienia nieprzyznania ulgi w pozostałej części. Wnioskodawca zwrócił się o umorzenie zaległości za 2008 r., które na dzień złożenia wniosku i wydania decyzji wyniosły 5.258,90 zł, natomiast Burmistrz umorzył kwotę 2.258,90 zł;

g) umorzenia w jednym przypadku (decyzji nr FB3101/69/2008 z dnia 3 listopada 2008 r.) przez Burmistrza zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 7.106,83 zł bez wniosku podatnika wszczynającego postępowanie w tym przedmiocie, o którym mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, ponieważ zaległości te umorzono innemu

współposiadaczowi (A.W.) nieruchomości niż ten, który wystąpił z wnioskiem o umorzenie (D.W). Wniosek współposiadacza, który wystąpił o umorzenie 20 października 2008 r., do dnia zakończenia kontroli (6 czerwca 2011 r.) nie został rozpatrzony, mimo upływu 959 dni. Od dnia wydania decyzji w sprawie zaległość nie była dochodzona od żadnego z 3 pozostałych (poza wnioskodawcą i osobą, dla której wydano decyzję) współposiadaczy;

h) umorzenia w jednym przypadku (decyzją nr FB3101/24/2009 z dnia 10 czerwca 2009 r.) zaległości podatkowej w kwocie 1.708,00 zł na wniosek podatnika niezobowiązanego do jej zapłaty. Dotyczyło to umorzenia na wniosek (A.C.) nowego nabywcy $\frac{3}{4}$ nieruchomości, bez uprzedniego wydania dla niego decyzji wymiarowej rodzącej obowiązek podatkowy. Wnioskodawca zwrócił się o umorzenie kwoty 2.708 zł, a kwotę 1.000 zł uiszczył 16 lipca 2009 r., tj. po otrzymaniu decyzji częściowo umarzającej zaległość. Od dnia wydania decyzji w sprawie nie dochodzono na drodze egzekucyjnej zaległości podatkowej od (A.D.) współwłaściciela $\frac{1}{4}$ nieruchomości, który był jedyną osobą zobowiązaną do jego zapłaty w związku z doręczeniem mu decyzji określającej zobowiązanie w tym podatku za 2008 r. Do dnia zakończenia kontroli nie zwrócono A.C. nienależnie pobranej kwoty w wysokości 1.000 zł.

3. W 17 prowadzonych w badanym okresie postępowaniach podatkowych, w przedmiocie udzielenia ulg w zapłacie podatku, naruszono przepisy proceduralne Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły:

a) prowadzenia 10 z 17 badanych przypadków postępowań podatkowych bez zachowania miesięcznego terminu przewidzianego dla zakończenia sprawy określonego w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, przy jednoczesnym niepoinformowaniu strony, stosownie do treści art. 140 § 1 i § 2 ww. ustawy, o przyczynie niedotrzymania terminu oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Rozstrzygnięcia w tych sprawach zapadały w terminie od 44 do 131 dni od wszczęcia postępowania podatkowego, mimo iż zgodnie z art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto, że przekroczenia terminu dla wydania decyzji w sprawie następowały przy jednoczesnym braku podejmowania przez organ podatkowy czynności dowodowych lub wyjaśniających;

b) niezachowania przy podejmowaniu decyzji w 12 przypadkach 7-dniowego terminu wyznaczonego stronie, zgodnie z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, do zapoznania się z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. W 4 spośród tych postępowań, zakończonych wydaniem decyzji nieuwzględniającej w całości żądania strony, przed wydaniem decyzji nie umożliwiono wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, czym

naruszono art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że żadnemu z 17 pism dotyczących wyznaczenia siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego nie nadano formy postanowienia stosownie do art. 216 Ordynacji podatkowej;

c) wydania wszystkich 17 decyzji w sprawie udzielenia i odmowy ulg w zapłacie podatku bez powołania kompletnej podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 210 § 1 pkt. 4 Ordynacji podatkowej, w tym w żadnej z 15 decyzji umarzających zobowiązania podatkowe nie powołano art. 67a § 2 przewidującego umorzenie razem z zaległością podatkowych odsetek za zwłokę od tej zaległości;

d) niezawarcia w żadnej z 15 badanych decyzji pozytywnych i 1 decyzji odmownej w sprawie udzielenia ulg w zapłacie podatku uzasadnienia prawnego ani uzasadnienia faktycznego, spełniającego wymagania określone w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Było to niezgodne z art. 210 § 1 pkt. 6 Ordynacji podatkowej. Ponadto w jednym przypadku, w którym odmówiono udzielenia ulgi, w ramach uzasadnienia prawnego przytoczono treść art. 67 a § 1 pkt. 3 Ordynacji podatkowej wskazując nierzetelnie, że jest to treść art. 67 b § 1 pkt 1 tej ustawy;

e) wydania w 6 przypadkach przez Burmistrza postanowień o wszczęciu z urzędu postępowania podatkowego w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w z powołaniem na art. 165 §§ 1, 2, 4 Ordynacji podatkowej, mimo ich uprzedniego wszczęcia w wyniku złożenia wniosku przez stronę na mocy art. 165 § 1 i 3 tej ustawy.

4. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na:

a) niewymierzenie podatku od nieruchomości za 2008 r. przez okres 31 miesięcy i 20 dni od dnia nabycia nieruchomości (16 września 2008 r.) nabywcy mienia komunalnego (A.C.), czym naruszono art. 6 ust. 1, 6 i 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶, zwaną dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych”. Zobowiązanie w kwocie 197 zł określono decyzją wydaną w trakcie kontroli, tj. 6 maja 2011 r.;

b) nienaliczenie i niedobranie, zgodnie z art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, odsetek za zwłokę w kwocie 122 zł od zaległości podatkowej z tytułu III raty podatku za 2008 r., wpłaconej przez podatnika J.C. w dniu 18 listopada 2008 r., po udzielonej przez organ podatkowy odmowie umorzenia tej zaległości. Zaległość w kwocie 4.628 zł, której termin zapłaty przypadał na dzień 15 września 2008 r. uiszczona została w kwocie należności głównej.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

5. Nierzetelnie sporządzono wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków w roku 2008 i 2009 udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł. W wykazie za 2008 r. nie wyszczególniono osób, którym rozłożono spłatę na raty, mimo że wydano w tym zakresie 8 decyzji na kwotę łączną 24.196 zł, a w wykazie za 2009 r. nie podano przyczyn umorzenia, a wpisano jedynie numery artykułów z Ordynacji podatkowej (art. 67a § 1 pkt 2, art. 67 § 1 pkt 3 lub art. 67 b § 1). Naruszono tym art. 14 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.”, a od 1 stycznia 2010 r. art. 37 ust 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, zwaną dalej „ustawą o finansach publicznych z 2009 r.”

6. W latach 2008-2009 Pan Burmistrz nie ustalił pisemnych procedur kontroli finansowej sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów i wydatków budżetu Gminy stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.⁹, a od dnia 1 stycznia 2010 r. nie wprowadził procedur funkcjonowania kontroli zarządczej, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Dopiero w trakcie kontroli w dniu 24 maja 2011 r. Burmistrz wydał zarządzenie nr 40 dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej.

7. Ponadto NIK zwraca uwagę na podjęcie przez Radę Miejską w Lubrańcu, zwaną dalej „Radą Miejską” trzech uchwał dotyczących podatku od nieruchomości na 2008 r., 2009 r. i 2010 r. (odpowiednio nr: XII/73/2007, XXII/158/2008 i XXXII/252/2009), w których uchwalono zwolnienia podmiotowe od podatku dla nieruchomości, będących w zarządzaniu jednostek organizacyjnych i zakładów budżetowych Gminy, co było niezgodnie z art. 7 ust. 3 z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W uchwale Rady Miejskiej dotyczącej podatku od nieruchomości na 2011 r. nie przewidziano takiego zwolnienia. W badanym okresie Rada Miejska podjęła również 4 uchwały (nr XII/77/2007, XXII/161/2008, XXXII/254/2009 i nr XLI/334/2010) dotyczące ustalenia podstawy do obliczenia podatku leśnego, w których ceny sprzedaży drewna przyjęte na obszarze Gminy były równe cenom ustalonym w Komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, pomimo że obowiązek podjęcia takiej uchwały, zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁰, wymagany był tylko w przypadku obniżenia tej kwoty. Ponadto w uchwale nr XXXII/254/2009 z dnia 27 listopada 2009 r. podano jako podstawę prawną: „*M.P. Nr 68, poz.*

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.

896” zamiast M.P. Nr 69, poz. 896. Odpowiedzialnym za przygotowywanie projektów tych uchwał był Pan Burmistrz, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie ulg w zapłacie podatku zgodnie z Ordynacją podatkową oraz ustawą o pomocy publicznej.
2. Rozpatrzenie wniosku z dnia 20 października 2008 r. podatnika D.W.
3. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania:
 - a) nienaliczonych i niepobranych od podatnika J.C. odsetek od zaległości podatkowej, obliczonych na dzień 18 listopada 2008 r. w kwocie 122 zł,
 - b) od 3 współwłaścicieli nieruchomości (poza A.W i D.W.) zaległości podatkowej w kwocie 7.106,83 zł;
 - c) zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 2.708 zł, od współwłaścicieli (A.D. i A.C.), w tym od A.C. po uprzednim dokonaniu wymiaru tego podatku.
4. Podjęcie działań zmierzających do podawania do publicznej wiadomości rzetelnych wykazów, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie Dyrektorowi Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.