



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 19 lipca 2011 r.

**Pan
Leszek Duszyński
Burmistrz Mogilna**

LBY-4101-10-04/2011
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 Miejskim w Mogilnie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę udzielania przez Gminę Mogilno, zwaną dalej „Gminą” ulg w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-I kw. 2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 20 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 podejmowane przez Pana Burmistrza w kontrolowanym zakresie. Podstawą sformułowania powyższej oceny jest:

- udzielenie przez Pana na podstawie okoliczności niestanowiących ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, 7 ulg indywidualnych w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 162.575,10 zł,
- prowadzenie postępowań podatkowych z naruszeniem przepisów proceduralnych ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, przy udzieleniu 8 ulg i w 6 decyzjach odmawiających udzielenia ulgi.

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

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

1. NIK ocenia negatywnie udzielenie w latach 2008 - 2011 (I kw.) przez organ podatkowy 7 ulg (47% badanej próby dotyczącej rozstrzygnięć pozytywnych) w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia zaległości podatkowych, odroczenia lub rozłożenia na raty terminu płatności przedsiębiorcom o łącznej wartości 162.575,10 zł z naruszeniem art. 67a i 67b Ordynacji podatkowej. Naruszenia te miały charakter istotny i dotyczyły:

- a) udzielania ulg podatkowych w pięciu przypadkach przedsiębiorcom powołującym się we wnioskach na okoliczności takie jak: *budowa ogólnodostępnego parkingu na prywatnej posesji, wydatkami związanymi z modernizacją i remontem zakładu, wydatkami inwestycyjnymi czy zakupem materiału siewnego oraz wysokimi kosztami paliwa i energii, spadkiem kursu euro który wpływa niekorzystnie na sytuację finansową firmy*, które nie mogą być uznane za ważny interes podatnika lub interes publiczny lecz należą do obszaru zwykłego ryzyka gospodarczego nie będącego podstawą do udzielenia ulgi,
- b) udzielenia jednej ulgi na kwotę 11.848,80 zł bez sprawdzenia, czy okoliczności przedstawione przez wnioskodawcę stanowiły ważny interes podatnika lub interes publiczny, stosownie do art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Tym samym 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 organ podatkowy powinien podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Uzasadnienie faktyczne wydania tej decyzji ograniczone zostało do stwierdzenia, że podane we wniosku podatnika „wydłużone terminy płatności za usługi transportowe od kontrahentów” stanowią przesłankę do udzielenia ulgi podatkowej z uwagi na ważny interes podatnika.
- c) umorzenia zobowiązania podatkowego na kwotę 7.633,00 zł będącego jedenastą ratą podatku od nieruchomości za 2008 r., pomimo, iż na dzień wydania decyzji ww. rata podatku nie stanowiła zaległości. Termin jej zapłaty zgodnie z art. 6 ust 9 pkt. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³ zwanej dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych”, przypadał na 15.11.2008 r., tj. 30 dni po wydaniu decyzji umorzeniowej.
- d) udzielania ulg przedsiębiorcom w 3 przypadkach bez rozważenia rodzaju udzielanej pomocy publicznej lub jej braku określonej w art. 67b Ordynacji podatkowej oraz bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w kwestii dopuszczalności udzielanej

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95 poz.613 ze zm.

pomocy ze względu na unormowania wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Do 3 wniosków 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 podania o wskazanie rodzaju wnioskowanej pomocy oraz o przesłanie stosownych informacji, zaświadczeń i oświadczeń. Zgodnie z art. 37 ust. 7 ustawy o pomocy publicznej ww. pomoc nie może być udzielona do czasu przekazania wymienionych dokumentów. Ponadto dwukrotnie udzielono ulgi 1 podatnikowi w latach 2008 – 2010, i tak: w badanej sprawie organ podatkowy umorzył zaległość podatku rolnego w kwocie 9.033,00 zł na podstawie decyzji z dnia 19.12.2008 r. wydając zaświadczenie o pomocy de minimis. Przedsiębiorca ten korzystał w 2008 r. między innymi z pomocy publicznej z Agencji Rynku Rolnego. W następnej sprawie organ podatkowy nie wydał zaświadczenia o pomocy de minimis.

2. W 14 prowadzonych w badanym okresie postępowaniach podatkowych w przedmiocie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, naruszono przepisy proceduralne Ordynacji podatkowej. Naruszenia te dotyczyły:
 - a) wykroczenia w 8 z 28 badanych przypadków poza zakres żądania określony we wniosku podatnika tj. ulga udzielona została lub odmówiono jej udzielenia zgodnie co do rodzaju lecz na inny okres, inną kwotę lub inne raty niż wnioskował podatnik, z czego:
 - w jednym przypadku odmówiono umorzenia zaległego podatku od nieruchomości na łączną kwotę 55.755,00 zł podczas gdy podatnik wnosił o zwolnienie przedsiębiorstwa z podatku od nieruchomości przez okres 5 lat,
 - w dwóch przypadkach odmówiono umorzenia podatku od nieruchomości (III – IV rata za 2008 r. i I kw. 2010) podczas gdy podatnicy zwrócili się z prośbą o umorzenie podatku za 2009 r.,
 - w dwóch przypadkach odroczone termin płatności podatku na krótszy okres (odpowiednio o 90 dni i o 10 dni) niż wnioskował podatnik,

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

- w jednym przypadku rozłożono na raty zaległy podatek od nieruchomości w kwocie 81.381,29 zł na miesięczne raty płatne po 6.200 zł podczas gdy podatnik wnioskował o miesięczne raty w wysokości 5.000 zł,
- w jednym przypadku rozłożono na 5 rat podatek podczas gdy podatnik wnioskował o 6 rat,
- w jednym przypadku umorzono XI ratę z 2010 r. podatku od nieruchomości od osób prawnych na kwotę 8.250 zł podczas gdy podatnik wnioskował o umorzenie między innymi X raty podatku od nieruchomości od osób prawnych.

Przed wydaniem decyzji przyznających ulgę nie uwzględniających w całości żądania strony, organ podatkowy nie wyznaczył podatnikowi siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, o którym mowa w art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej. Wydając ww. decyzje nie zapewniono stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, mimo takiego obowiązku wynikającego z art.123 § 1 Ordynacji podatkowej;

- b)** załatwienie spraw w 7 badanych przypadkach w sposób odmienny tj. raz poprzez wydanie decyzji, innym razem wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia podatku na podstawie art. 165a w związku z art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej ze względu na to, że w momencie złożenia wniosku podatek nie stanowił zaległości. W przypadku postępowań zakończonych wydaniem decyzji, wnioski o udzielenie umorzenia we wszystkich ww. sprawach złożone zostały w momencie gdy podatek wskazany we wnioskach podatników nie stanowił zaległości (tj. odpowiednio [1] 30 i 61 dni przed terminem płatności X i XI raty podatku od nieruchomości za 2008 r., [2] 16 dni przed terminem płatności IV raty podatku rolnego za 2008 r., [3] 7 dni przed terminem płatności II raty podatku od nieruchomości za 2011 r., [4] 16, 47, 77 dni przed terminem płatności X, XI i XII raty podatku.
- c)** niezachowanie przy wydaniu dwóch decyzji o odmowie udzielenia ulgi 7-dniowego terminu wyznaczonego stronie zgodnie z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej do zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

3. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na:

- a)** dokonanie odpisu umorzonego podatku od nieruchomości na analitycznym koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” ze zwłoką tj. od 22 do 40 dni po wydaniu decyzji przez organ podatkowy.

Ponadto podatnikowi dokonano odpisu umorzonego podatku od nieruchomości na 2 dni przed wydaniem przez organ podatkowy decyzji w sprawie umorzenia podatku w kwocie 8.250,00 zł. Obowiązek sporządzania na koniec miesiąca zestawień wpłat przypisanych, przypisów, odpisów i ich księgowania na koncie 221 dla wszystkich rodzajów podatków wynikał z zakładowego planu kont wprowadzonego przez Pana Burmistrza stosownym zarządzeniem.

- b)** nie zaewidencjonowanie na koncie 201 „rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” faktur od kontrahenta. Wydatki ewidencjonowano na koncie kosztów (400, 402) w korespondencji z kontem wydatkowym 130-2 w łącznej kwocie 58.680,00 zł., mimo obowiązku wynikającego z rozporządzeń⁵
- c)** zaniżenie wymiaru podatku od nieruchomości w latach 2008 r. i 2009 r. poprzez zastosowanie stawki podatku od nieruchomości w wysokości 11,25 zł za 1m² powierzchni podczas gdy zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej w Mogilnie, zwanej dalej „Radą Miejską”, stawka podatku od nieruchomości od prowadzonej działalności gospodarczej wynosiła w 2008 r.⁶ - 16,57 zł za 1 m², w 2009 r.⁷ – 17,40 za 1 m². W wyniku powyższego uszczuplono dochody z tytułu podatku o łączną kwotę 45,88 zł.
- d)** nieprzedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości zgodnego z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. W trakcie kontroli obowiązująca uchwała Rady Miejskiej nr XXIV/196/2004 z dnia 25 listopada 2004 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości. Przedmiotowa uchwała przewidywała zwolnienia od podatku budynków lub ich części i gruntów stanowiących własność (współwłasność) Gminy. Zwolnienia te, jako zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe,

⁵ Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142 poz.1020 ze zm.) oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedziby poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128 poz.861)

⁶ Uchwała Rady Miejskiej Nr XII/84/07 z dnia 24 października 2007 r.

⁷ Uchwała Rady Miejskiej Nr XXVII/256/08 z dnia 14 listopada 2008 r.

były niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Do zadań Pana Burmistrza zgodnie z art. 30 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸ należy przygotowanie projektów uchwał Rady Miejskiej.

4. Wszystkie objęte kontrolą sprawy załatwione zostały w terminach wskazanych w art. 139 i 140 Ordynacji podatkowej. NIK zwraca jednak uwagę na długie terminy wysyłania przez pracowników Urzędu decyzji lub postanowień do podatników i tak:

- w 16 przypadkach na 30 badanych, decyzje organu podatkowego przekazano do wysłania przez urząd pocztowy po upływie od 3 do 31 dni od ich wydania, z tego w 13 przypadkach skutkowało to przekroczeniem terminu, o którym mowa w art.139 Ordynacji podatkowej,
- w 3 przypadkach postanowienia organu podatkowego o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy, przekazano do wysłania przez urząd pocztowy po upływie terminu, o którym mowa w art.139 Ordynacji podatkowej

5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działań podjętych w Urzędzie w zakresie:

- dokonania rozstrzygnięcia o wystąpieniu klauzuli generalnej warunkującej udzielenie ulgi we wszystkich decyzjach objętych kontrolą tj. stwierdzono, czy okoliczności przedstawione przez wnioskodawcę stanowiły ważny interes podatnika lub interes publiczny lub jego nie stanowiły. W decyzjach tych wskazano uzasadnienie prawne i faktyczne, tj. opisano w nim fakty, które organ podatkowy udzielając ulgi uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności,
- rzetelnego sporządzania wykazów osób prawnych i fizycznych którym w 2008, 2009 i 2010 r. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę podatku na raty oraz terminowego podania do publicznej wiadomości ww. informacji,
- określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, od środków transportowych oraz kwoty stanowiącej podstawę do obliczenia podatku rolnego na rok 2008, 2009 i 2010 w projektach uchwały Rady Miejskiej, które mieściły się w granicach określonych

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.

odpowiednio w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁹.

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

1. Podjęcie działań zapewniających udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych zgodnie z Ordynacją podatkową oraz ustawą o pomocy publicznej.
2. Podjęcie działań mających na celu przygotowanie projektu zmian w uchwale Nr XXIV/196/2004 Rady Miejskiej z dnia 25 listopada 2004 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości w zakresie wyeliminowania zwolnień podmiotowo-przedmiotowych .

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 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.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 136 poz.969 ze zm.