



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 5 sierpnia 2011 r.

**Pan
Andrzej Szafraniec
Burmistrz
Miasta Orzesze**

LKA-4101-11-03/2011/P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Orzeszu (zwanym dalej Urzędem) w zakresie ulg udzielanych w Gminie Orzesze w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-2010 i w I kwartale 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny częściowe:

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 13 uchwał Rady Miejskiej w Orzeszu, dotyczących podatku od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego lub leśnego, w tym 8 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportowych, 2 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości oraz 3 w sprawie wzorów formularzy, jakie winni składać podatnicy podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.

Stawki podatkowe określone w 8 uchwałach nie przekroczyły kwot wynikających z obwieszczeń Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w latach 2008-2011². W żadnej z tych uchwał Rada Miejska nie zróżnicowała stawek podatku, ani nie obniżyła ich do „0”. W uchwałach w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości nie wystąpiły przypadki zwolnień częściowych. Wszystkie uchwały podano do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu. Weszły one w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, z tym że dwóm uchwałom zmieniającym, podjętym 29 grudnia 2010 r., a ogłoszonym 20 stycznia 2011 r., nadano moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2011 r., z uwagi na konieczność dostosowania opisu jednego z przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości do opisu wynikającego z nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³, (opublikowanej 30 listopada 2010 r.). Żadna z uchwał nie zawierała niedozwolonych zapisów subdelegujących.

Jednocześnie NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- a) w § 1 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w Orzeszu nr XXXVII/278/05 z dnia 9 grudnia 2005 r. wprowadzono zwolnienie od podatku od nieruchomości, z którego mogli korzystać podatnicy na podstawie kryterium podmiotowego, czym naruszono art. 7 ust. 3 ustawy pol, a mianowicie zwolniono z podatku *„Budynki i ich części, grunty oraz budowle stanowiące własność lub będące w posiadaniu Gminy, zajęte na potrzeby jednostek organizacyjnych Gminy lub gminnych osób prawnych, działających w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, opieki społecznej i kultury za wyjątkiem oddanych w posiadanie zależne...”* (kwoty zwolnień w okresie objętym kontrolą wyniosły 131 555,79 zł w przypadku gminnego zakładu budżetowego, 31 524,48 zł w przypadku gminnych instytucji kultury oraz 3 173,37 zł w przypadku gminnych jednostek budżetowych). W powyższej sprawie wyjaśniono, że: *„Uchwała ta dotyczy określonego przedmiotu, natomiast w dalszej części następuje dokładne sprecyzowanie cech identyfikujących przedmiot tzn. wskazuje się przez kogo może być takie przedmiotowe zwolnienie wykorzystane. Decydujące znaczenie przy klasyfikowaniu zwolnienia jako przedmiotowego ma ustalenie czy zwalniane jest „coś” czy też „ktoś”. Jeśli zwolnienie dotyczy*

² Z dnia 26 lipca 2007 r. (M.P. z dnia 3 sierpnia 2007 r. Nr 47 poz. 557) , z dnia 29 lipca 2008 r. (M.P. z dnia 14 sierpnia 2008 r. Nr 59, poz. 531), z dnia 3 sierpnia 2009 r. (M.P. z dnia 18 sierpnia 2009 r. Nr 52, poz. 742) i z dnia 30 lipca 2010 r. (M.P. z dnia 6 sierpnia 2010 r. Nr 55, poz. 755).

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., zwanej dalej ustawą pol.

przedmiotu opodatkowania (grunty, budynki ...) to bez względu na dalsze postanowienia uszczegóławiające – zwolnienie traktuje się jako przedmiotowe”, co, w ocenie NIK, potwierdza mieszany (przedmiotowo-podmiotowy) charakter zwolnienia;

- b) siedmiu uchwał (nr XXXVI/270/05 z dnia 9 listopada 2005 r., nr XXXVII/278/05 z dnia 9 grudnia 2005 r., nr XIV/81/07 z dnia 7 listopada 2007 r., nr XXV/191/08 z dnia 30 października 2008 r., nr XXXVI/332/09 z dnia 19 listopada 2009 r., nr III/7/10 z dnia 29 grudnia 2010 r., nr III/8/10 z dnia 29 grudnia 2010 r.) nie opublikowano w Gazecie Orzeskiej, pomimo że każda z nich zawierała zapis o takim sposobie podania ich do publicznej wiadomości. W przypadku uchwały nr XIV/81/07 wskazano, że określone w niej stawki podatku od środków transportowych były takie same jak w roku poprzednim, w przypadku uchwały nr III/7/10 – że dotyczyła ona tylko jednej stawki podatku od nieruchomości, w przypadku uchwał nr XXXVI/270/05, nr XXXVI/332/09 i nr III/8/10 – że miały obszerne załączniki, a w pozostałych przypadkach nie podano przyczyn braku publikacji uchwał w tej Gazecie;
- c) w podstawie prawnej uchwały nr III/8/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. błędnie podano art. 6 ust. 12 zamiast art. 6 ust. 13 ustawy pol, który upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały wzorów formularzy. Przyczyną nieprawidłowości było błędne wprowadzenie projektu uchwały do Edytora Aktów Prawnych XML.

Ponadto stwierdzono uchybienie w zakresie stosowania, przy stanowieniu prawa miejscowego, przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴, a mianowicie § 142 ust. 2 (poprzez wskazanie w podstawach prawnych 12 uchwał przepisu o ogłaszaniu aktów prawa miejscowego).

W tym przypadku wyjaśniono, że przepis o ogłaszaniu aktów prawa miejscowego występował obok przepisów stanowiących bezpośrednie upoważnienie dla Rady Miejskiej do podjęcia uchwały, a praktyka tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego nie wykształciła jednolitego wzorca nie tylko podstaw prawnych, ale także treści uchwał.

- 2. W latach 2008-2010 i w I kwartale 2011 r. w Urzędzie przeprowadzono, na wniosek podatników, 49 postępowań w sprawach o udzielenie ulgi w podatku rolnym, leśnym, od

⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 908, zwanego dalej rozporządzeniem ztp.

nieruchomości lub od środków transportowych⁵. Czterdzieści pięć postępowań zakończono wydaniem decyzji pozytywnych na łączną kwotę 97 500,68 zł (na wnioski Szpitala Chorób Płuc, Ośrodka Terapii Nerwic dla Dzieci i Młodzieży, Ochotniczej Straży Pożarnej oraz trzech osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą), a cztery, przeprowadzone na wniosek trzech podatników – wydaniem decyzji negatywnych na łączną kwotę 15 515,30 zł.

- a) W 45 postępowaniach, zakończonych wydaniem decyzji pozytywnych, wykazano ważny interes podatnika lub interes publiczny. Porównując decyzje pozytywne z decyzjami negatywnymi, nie stwierdzono przypadków, aby podatnikowi udzielono ulgi w okolicznościach podobnych do tych, w jakich innemu podatnikowi odmówiono udzielenia ulgi tego samego rodzaju.

W czterech decyzjach pozytywnych ulgi udzielone stanowiły pomoc publiczną, a w pozostałych 41 decyzjach – nie stanowiły takiej pomocy, co wykazywano w toku postępowań. We wszystkich czterech przypadkach wyegzekwowano od ubiegających się o pomoc *de minimis* zaświadczenie lub oświadczenie, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶ oraz wydano zaświadczenie, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy. W żadnym z czterech przypadków udzielenie pomocy *de minimis* nie spowodowało przekroczenia limitów określonych w pkt 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁷.

Czterdzieści pięć postępowań zakończono w terminie miesiąca, a cztery – w terminie dwóch miesięcy, z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter spraw. W żadnym z czterdziestu dziewięciu postępowań nie stwierdzono udziału pracownika podlegającego wyłączeniu na podstawie art. 130 lub art. 132 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, jak również naruszenia zasad udzielania informacji i ograniczonej jawności postępowania.

Jednocześnie NIK stwierdziła n.w. przypadki naruszenia zasad pisemności postępowania i zapewnienia możliwości czynnego udziału stron:

⁵ Nie dotyczy postępowań wszczętych na wnioski osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

⁷ Dz. Urz. UE L 379 z 28 grudnia 2006 r.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., zwanej dalej ustawą op.

- w jednym postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o odroczeniu terminu płatności zaległości podatkowej i odsetek w łącznej kwocie 7 817 zł nie zgromadzono (oprócz wniosku o udzielenie ulgi oraz formularza wypełnionego przez podatnika) dowodów potwierdzających wystąpienie okoliczności wskazanych w uzasadnieniu tej decyzji, a w 22 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych lub odsetek w łącznej kwocie 40 238,68 zł nie zgromadzono dowodów potwierdzających niektóre okoliczności wskazane w uzasadnieniach tych decyzji, niedopełniając w ten sposób wymogów określonych w art. 187 § 1 w zw. z art. 210 § 4 ustawy op. Inspektor w Referacie FNW, odpowiedzialna za prowadzenie postępowań w sprawach o udzielenie ulgi, wskazała na brak możliwości udokumentowania niektórych okoliczności (np. mających nastąpić w przyszłości) oraz wyjaśniła, że wnioski i oświadczenia składane przez podmioty ubiegające się o udzielenie ulgi miały dla sprawy rangę dowodu;
 - w jednym postępowaniu, zakończonym wydaniem decyzji o umorzeniu zaległości podatkowej i odsetek w łącznej kwocie 3 720 zł, nie umożliwiono stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, pomimo że ww. decyzja nie uwzględniła w całości wniosku strony, niedopełniając w ten sposób obowiązków określonych w art. 123 § 1 i 2 ustawy op. Inspektor w Referacie FNW wyjaśniła, że „...wnioskodawca miał wgląd do materiału dowodowego w toku całego postępowania, a zgłoszenie nowych żądań nie miałyby wpływu na decyzję organu a jedynie opóźniałoby przebieg postępowania”.
- b) Wszystkie decyzje pozytywne i negatywne zawierały uzasadnienie prawne oraz podpis Burmistrza Miasta Orzesza.

Jednocześnie NIK stwierdziła nw. nieprawidłowości:

- w podstawach prawnych czterech decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych lub odsetek w łącznej kwocie 2 413 zł ujęto § 15 ust. 1 pkt 3 i 4 zamiast § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych⁹, a w 15 innych decyzjach o umorzeniu zaległości podatkowych wraz z odsetkami (nie objętymi wnioskami o udzielenie ulg) w łącznej kwocie 33 371,68 zł, nie wskazano art. 67a § 2 ustawy op, będącego podstawą umorzenia z urzędu odsetek od umorzonych na wniosek

⁹ Dz. U. Nr 165, poz. 1371 ze zm.

zaległości podatkowych. W sprawie ujęcia w podstawach prawnych § 15 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. rozporządzenia Burmistrz Miasta Orzesza wyjaśnił, że były to błędy pisarskie, a w sprawie braku w podstawach prawnych art. 67a § 2 ustawy op – że kwestia umorzenia odsetek za zwłokę nie była w powyższych 15 przypadkach przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji, gdyż rozstrzygnięcie nastąpiło z mocy prawa na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 op;

- w 31 decyzjach o umorzeniu Szpitalowi Chorób Płuc zaległości podatkowych lub odsetek, w łącznej kwocie 65 151,68 zł, nie wskazano czy udzielone ulgi stanowiły pomoc publiczną bądź nie stanowiły takiej pomocy. W sprawie braku odniesienia się w decyzjach do powyższej kwestii Burmistrz Miasta wyjaśnił, że udzielone ulgi nie stanowiły pomocy publicznej;
- w decyzji o umorzeniu zaległości podatkowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 3 720 zł oraz decyzji o odroczeniu terminów płatności rat podatku w kwocie 10 020 zł rozstrzygnięto również o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków w częściach (w których, z uwagi na brak podstawy prawnej, nie mogły toczyć się postępowania), zamiast wydać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowań w tych zakresach, czym naruszono art. 165a § 1 i art. 207 § 2 ustawy op – Burmistrz Miasta wyjaśnił, że wnioski pozostawiono w decyzjach bez rozpatrzenia w części, gdyż postępowania w tych sprawach były bezprzedmiotowe i należało wydać decyzje;
- w dwóch decyzjach o umorzeniu Szpitalowi Chorób Płuc zaległości podatkowych wraz z odsetkami, w łącznej kwocie 5 568 zł, uzasadnienie faktyczne ograniczono do stwierdzenia, że argumenty podniesione we wnioskach (trudna sytuacja finansowa) stanowią wystarczające przesłanki do udzielenia ulg, czym naruszono art. 210 § 4 ustawy op. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że *„Zła sytuacja Szpitala podobnie jak całej służby zdrowia to fakty powszechnie znane nie tylko organowi podatkowemu ale całemu społeczeństwu i nie wymagają dowodu...”*;
- w uzasadnieniu jednej decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych w kwocie 2 120 zł błędnie podano, że Szpital Chorób Płuc umotywowwał wniosek o udzielenie ulgi koniecznością poniesienia nieplanowanych wydatków związanych z przeglądem sprzętu medycznego oraz obsługą zwiększającej się liczby pacjentów przyjmowanych w poradni przyszpitalnej, podczas gdy wniosek ten umotywowano szkodami powstałymi w wyniku intensywnych opadów i nadmiernym zużyciem energii elektrycznej spowodowanej osuszaniem.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że zapis taki znalazł się w uzasadnieniu decyzji, gdyż powódź spowodowała konieczność poniesienia nieplanowanych wydatków, związanych z wymianą sprzętu medycznego, a problem przyjmowania pacjentów ponad limity ustalone przez NFZ stale pojawiał się we wnioskach Szpitala Chorób Płuc o umorzenie zaległości.

- c) Burmistrz Miasta podawał do publicznej wiadomości w ustawowych terminach wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono w latach 2008-2010 ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, a także wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w powyższym okresie udzielono pomocy publicznej.

Wykaz dotyczący 2009 r. zawierał błędne kwoty umorzonych Szpitalowi Chorób Płuc odsetek (104 zł zamiast 92 zł) oraz odroczone rat podatku ciężącego na spółce jawnej MIROLA MISZKA (10 000 zł zamiast 10 020 zł). Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta Andrzej Szafraniec, powyższe błędy były wynikiem pomyłki.

3. Burmistrz Miasta zapewnił funkcjonowanie w Urzędzie kontroli finansowej, audytu wewnętrznego oraz kontroli zarządczej Zarządzeniem nr 55/08 z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim w Orzeszu, zatrudniając od 1 września 2008 r. Audytora Wewnętrznego oraz wydając w dniu 11 września 2008 r. Zarządzenia nr 88/08 w sprawie wprowadzenia Procedur audytu wewnętrznego, a w dniu 20 lipca 2010 r. Zarządzenia nr 84/10 w sprawie określenia zasad prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim Orzesze oraz nadzór strategiczny nad działalnością Miejskich Jednostek Organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą Audytor Wewnętrzny przeprowadził w Urzędzie jedno zadanie audytowe dotyczące ulg indywidualnych pn. „Udzielanie ulg i umorzeń” w latach 2007-2008, w ramach którego ustalono, że zgromadzono pełny materiał dowodowy potwierdzający okoliczności wskazane we wnioskach podatników, a zarazem spełniono przesłanki uzasadniające udzielenie ulg podatkowych, podjęto wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia spraw, a także brak przesłanek do wznowienia postępowań.

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

1. *podjęcie działań mających na celu uchylene § 1 pkt 1 uchwały nr XXXVII/278/05 z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości,*
2. *podawanie uchwał podatkowych do publicznej wiadomości w sposób zgodny z ich postanowieniami w tym zakresie,*
3. *podjęcie działań zapewniających prawidłowość wydawanych decyzji o udzieleniu ulgi w zakresie podstawy prawnej, rozstrzygnięcia i uzasadnienia faktycznego oraz możliwość aktywnego udziału stron w postępowaniu,*
4. *podjęcie działań zapewniających podawanie do publicznej wiadomości prawidłowych kwot w wykazie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 20 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.