



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-021-04/2014  
P/14/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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<br>Delegatura w Katowicach                                                                                     |
| Kontrolerzy                         | Marcin Wesoly, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90694 z dnia 16 lipca 2014 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)      |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy w Wilamowicach, ul. Rynek 1, 43-330 Wilamowice <sup>1</sup> .                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Marian Trela, Burmistrz Wilamowic.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3-5)                                                              |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działania Gminy w latach 2012-2014 (I półrocze) w zbadanym zakresie.

Pozytywnie oceniono:

- działania w zakresie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz podatku od środków transportowych osób prawnych,
- skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych,
- działania w zakresie udzielania ulg podatkowych,
- rzetelność planowania dochodów z majątku oraz ich realizację.

Stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- niedoręczania decyzji o wymiarze podatku od nieruchomości wszystkim współwłaścicielom (obojgu małżonkom),
- niezapewnienia zgodności planów wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy z wymogami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>,

nie miały istotnego wpływu na realizację zadań objętych kontrolą.

<sup>1</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzypięciową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu  
faktycznego

Wymiarem podatków w Urzędzie zajmuje się Wydział Finansowy. Liczba podatników podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych (osoby prawne) w okresie objętym kontrolą systematycznie rosła, wynosząc w dniu 1 stycznia 2012 r. – 5.423 podatników, a w dniu 30 czerwca 2014 r. – 5.698 podatników (wzrost o 275 podatników, tj. 5%). Obsługę podatników prowadziło w Wydziale 3 pracowników, którzy oprócz wymiaru podatków wykonywali również inne obowiązki służbowe<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 230, 369-372)

Rada Miejska w Wilamowicach<sup>5</sup>, w drodze uchwał obejmujących lata 2012-2014, określiła wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień od tego podatku<sup>6</sup> a także wysokość stawek podatku od środków transportowych<sup>7</sup>. Uchwały te były terminowo przekazywane do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej i Wojewody Śląskiego. Organy te nie wszczynały postępowań w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Uchwały zostały przyjęte w terminie umożliwiającym ich obowiązywanie w danym roku podatkowym, uchwalone stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych nie przekraczały stawek maksymalnych<sup>8</sup> i objęły one swym zakresem wszystkie kategorie przedmiotów opodatkowania określone w art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>9</sup>. Rada, w zakresie swym uprawnień, określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o.p.i.o.l., zwolniła od podatku od nieruchomości grunty oraz budynki lub ich części wykorzystywane na działalność polegającą na świadczeniu zadań związanych z ochroną przeciwpożarową<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 6-56)

Gmina w okresie 2012-2014 (I półrocze) uzyskała dochody z podatku od nieruchomości od osób fizycznych w łącznej kwocie 5.018,2 tys. zł<sup>11</sup>, z podatku od nieruchomości od osób prawnych w kwocie 7.848,9 tys. zł<sup>12</sup> oraz z podatku od środków transportowych osób prawnych w kwocie 308,2 tys. zł<sup>13</sup>. Udział tych dochodów w dochodach ogółem zrealizowanych przez Gminę kształtował się w poszczególnych latach na zbliżonym poziomie, wynoszącym około 11%.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Ewidencja podatkowa nieruchomości w Urzędzie była prowadzona zgodnie z obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia

<sup>4</sup> Jak np. prowadzenie windykacji, wydawanie zaświadczeń podatkowych, rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg.

<sup>5</sup> Zwana dalej „Radą”.

<sup>6</sup> Uchwały nr XIV/124/11 z dnia 30 listopada 2011 r., nr XXVI/243/12 z dnia 28 listopada 2012 r. oraz nr XXXIX/354/13 z dnia 27 listopada 2013 r.

<sup>7</sup> Uchwały nr XIV/125/11 z dnia 30 listopada 2011 r., nr XXVI/242/12 z dnia 28 listopada 2012 r. oraz nr XXXIX/353/13 z dnia 27 listopada 2013 r.

<sup>8</sup> Obwieszczenia Ministra Finansów: z 19 października 2011 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 961), z 20 października 2011 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 962), z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 587), z 8 października 2012 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 743), z 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724), z 7 października 2013 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 812)."

<sup>9</sup> Dz.U. z 2014, poz.849, zwana dalej „ustawą o.p.i.o.l.”

<sup>10</sup> Zwolnienie nie objęło gruntów oraz budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

<sup>11</sup> W 2012 r. w kwocie 1.839,5 tys. zł, w 2013 r. w kwocie 2.013,9 tys. zł i w I pół. 2014 r. w kwocie 1.164,8 tys. zł.

<sup>12</sup> W 2012 r. w kwocie 3.031,8 tys. zł, w 2013 r. w kwocie 3.406,5 tys. zł i w I pół. 2014 r. w kwocie 1.410,6 tys. zł.

<sup>13</sup> W 2012 r. w kwocie 116,6 tys. zł, w 2013 r. w kwocie 124,0 tys. zł i w I pół. 2014 r. w kwocie 67,6 tys. zł.

2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości<sup>14</sup>, tj. w systemie informatycznym oraz w pełnym zakresie podmiotowym i przedmiotowym.

Program umożliwiał tworzenie raportów i zbiorczych zestawień oraz export danych zawartych w ewidencji do pliku w formacie rozszerzonego języka znaczników (XML) w celu ich porównania z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Porównanie takie nie było jednak przeprowadzane, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz, Urząd nie dysponował programem komputerowym, umożliwiającym przeprowadzenie takiego procesu.

Pracownicy Urzędu dokonywali uaktualnienia baz danych w oparciu w szczególności o informacje otrzymywane od Starosty Bielskiego o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, informacje otrzymywane od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zakończeniu budowy budynku i decyzji zezwalającej na użytkowanie oraz w oparciu dane zawarte w innych bazach (ewidencjach) obejmujących m.in. informacje o terenie powiatu bielskiego<sup>15</sup>, mapy ewidencyjne i topograficzne<sup>16</sup>, dane o wpisach do ksiąg wieczystych i ewidencji działalności gospodarczej. Gmina posiadała również aktualną bazę podatkową w zakresie identyfikacji pojazdów do opodatkowania<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 231-232, 234-244, 266-275)

W wyniku badania 36 akt podatkowych<sup>18</sup> oraz 12 spraw wytypowanych w oparciu o informacje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i 12 spraw dotyczących opodatkowania podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą ustalono, że w gminie prawidłowo i terminowo dokonywano, w okresie objętym kontrolą, wymiaru i przypisu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych. W szczególności:

- decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>19</sup> oraz przekazywane były w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku podatkowego,
- organ podatkowy prawidłowo dokonywał wymiaru podatku,
- stawki podatków zastosowane w decyzjach i przyjętych deklaracjach były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej na dany rok,

informacje i deklaracje podatkowe zgodnie z art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej poddawane były czynnościom sprawdzającym, co pracownicy Wydziału Finansowego potwierdzali stosowną adnotacją. (dowód: akta kontroli str. 149-221, 231, 233)

W gminie nie prowadzono kontroli u podatników gdyż zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza czynności sprawdzające, umożliwiające należytą weryfikację i prawidłowość opodatkowania, wykonywane były na podstawie innych narzędzi i instrumentów (np. w oparciu o bazy danych, informacje otrzymywane od Starosty Bielskiego oraz Powiatowego Nadzoru Budowlanego w Bielsku-Białej).

(dowód: akta kontroli str. 272)

<sup>14</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 107, poz. 1138.

<sup>15</sup> Geoportal.powiat.bielsko.pl

<sup>16</sup> System geoportal.gov.pl

<sup>17</sup> Aktualność danych zbadano w oparciu o wybrane dwie informacje podatkowe ze Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach.

<sup>18</sup> wybranych metodą losową przy zastosowaniu programu Pomocnik Kontrolera PK 5.4., po 12 z każdego tytułu tj. podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz podatku od środków transportowych od osób prawnych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Decyzje w sprawie wymiaru zobowiązania pieniężnego z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, doręczane były wyłącznie jednemu ze współmałżonków, pomimo iż dana nieruchomość stanowiła współwłasność małżonków. Powyższe było niezgodne z art. 3 ust. 4 ustawy o.p.i.o.l., zgodnie z którym jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Przedmiotową nieprawidłowość stwierdzono we wszystkich pięciu badanych przypadkach małżeńskiej współwłasności nieruchomości<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 174-177, 180-185, 245-252)

Burmistrz oraz dwoje pracowników Wydziału Finansowego odpowiedzialnych za dokonywanie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, argumentowało, iż decyzje doręczane były w wyżej opisany sposób z uwagi na względy ekonomiczne i dbałość o racjonalne wydatkowanie dochodów Gminy. Ponadto w przypadku łącznego zobowiązania pieniężnego wskazano na art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>21</sup>, zgodnie z którym łączne zobowiązanie pieniężne należne od przedmiotów opodatkowania stanowiących współwłasność lub znajdujących się w posiadaniu dwóch lub więcej osób fizycznych ustala się w odrębnej decyzji (nakazie płatniczym), który wystawia się na któregośkolwiek ze współwłaścicieli (posiadaczy), a jeżeli gospodarstwo rolne prowadzi w całości jedna z tych osób, nakaz płatniczy wystawia się na tę osobę.

(dowód: akta kontroli str. 253-261)

W ocenie NIK przedstawione wyżej wyjaśnienia nie uzasadniają stosowanej praktyki doręczania decyzji tylko jednemu z małżonków, gdyż zasada solidarnego obowiązku wynikająca z ww. art. 3 ust. 4 ustawy o.p.i.o.l. nakazuje ustalić zobowiązanie podatkowe solidarnie obciążające wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, w tym małżonków. Tym samym postępowanie winno toczyć się z udziałem wszystkich współwłaścicieli, a zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>22</sup>, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

NIK zauważa, że ww. nieprawidłowość nie wpłynęła na wysokość dochodów Gminy z tytułu podatków z uwagi na uregulowanie należności przez zobowiązanych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

## 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu  
faktycznego

Stan zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wzrósł w okresie objętym kontrolą zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak i prawnych. Na dzień 1 stycznia 2012 r. zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły 130,6 tys. zł, w dniu 30 czerwca 2014 r. 175,1 tys. zł (wzrost o 44,5 tys. zł,

<sup>20</sup> Nieprawidłowość dotyczy 5 z 12 wylosowanych spraw dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Zobowiązania pieniężne wynikające z ww. 5 decyzji zostały w 4 przypadkach uregulowane terminowo, w 1 przypadku z opóźnieniami w poszczególnych ratach podatku.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm, zwanej dalej „Ordynacją”.

tj. o 25,4%). Na dzień 1 stycznia 2012 r. zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosiły 113,4 tys. zł, w dniu 30 czerwca 2014 r. 154,1 tys. zł (wzrost o 40,7 tys. zł tj. o 26,4%).

(dowód: akta kontroli str. 276)

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przedmiotowy wzrost spowodowany był m.in. corocznym wzrostem stawek podatkowych uchwalanych przez Radę Miejską, jak również brakiem możliwości ściągnięcia stosunkowo wysokich zaległości podatkowych od dwóch dłużników, z których wobec jednego prowadzone jest postępowanie upadłościowe, a wobec drugiego nastąpiło umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego bezskuteczność (łącznie na dzień 30 czerwca 2014 r. zaległości tych dłużników wynosiły 90,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 367-368)

Zaległości z tytułu podatku od środków transportowych osób prawnych uległy natomiast znacznemu zmniejszeniu, tj. z kwoty 5.114,80 zł na dzień 1 stycznia 2012 r. do 26 zł na dzień 30 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 276)

Wskaźniki dotyczące monitorowania zobowiązań wynikających z podatku od nieruchomości, tj. wskaźnik windykacji oraz wskaźnik pokrycia zaległości upomnieniami, kształtowały się, w ocenie NIK, na odpowiednim poziomie, wynosząc na koniec lat 2012 i 2013 dla osób prawnych odpowiednio 87,3% i 78,4% i dla osób fizycznych odpowiednio 76,7% i 92,7% kwot zaległości objętych tytułami wykonawczymi oraz odpowiednio 95% i 82,2% łącznych kwot zaległości objętych upomnieniami. Zabezpieczenie zaległości hipotekami kształtowało się na poziomie przekraczającym 30%. Wskaźnik przedawnienia<sup>23</sup> w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych uległ zmniejszeniu i wynosił 1,38% na koniec 2013 r. przy 2,39% i na koniec 2012 r.

W latach 2012 – 2013 nie uległy przedawnieniu żadne zaległości z tytułu podatku od nieruchomości osób prawnych. Skuteczność windykacji w okresie 2012 – 2013 uległa poprawie, kształtując się na koniec tych lat na poziomie odpowiednio 29,0% i 33,7%.

(dowód: akta kontroli str. 278-279)

Kwotę zaległości w podatku od środków transportowych osób prawnych w wysokości 536,80 zł na dzień 31 grudnia 2012 r. w całości objęto upomnieniami, a następnie tytułami wykonawczymi. Kwota ta została wyegzekwowana w 2013 r. i na dzień 31 grudnia 2013 r. nie występowały zaległości z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 277)

Pracownicy Urzędu dokonywali systematycznej kontroli terminowości wpływu należności poprzez m.in. comiesięczną analizę kart kontowych, uwzględniających wszystkie wpłaty, zwroty, przypisy i odpisy przypadające na koniec analizowanego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 296-298)

Burmistrz w polityce rachunkowości<sup>24</sup> ustalił procedury związane z poborem podatków i opłat lokalnych, w tym określił graniczne terminy wystawiania upomnień

<sup>23</sup> Relacja kwoty należności przedawnionych w danym roku do kwoty zaległości.

<sup>24</sup> W § 6 polityki rachunkowości, obowiązującej na podstawie zarządzenia nr 99/2010 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu gminy Wilamowice jako organu finansowego dla Urzędu Gminy w Wilamowicach jako jednostki budżetowej oraz dla organu podatkowego Gminy Wilamowice.

i tytułów wykonawczych<sup>25</sup>. Ewidencja przedmiotowych dokumentów prowadzona była zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach 3 i 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 280-298)

Badanie wybranych<sup>27</sup> 30 akt postępowań egzekucyjnych, w tym 12 dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 12 dotyczących podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 6 postępowań dotyczących podatku od środków transportowych osób prawnych obejmujących okres 2012 – 2014 r. (I półrocze) wykazało, że Gmina prawidłowo egzekwowała należności podatkowe. Upomnienia w stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą należności były wystawiane i doręczane terminowo, tj. zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Oprócz zaległych rat podatków podatnicy byli obciążani także odpowiednimi odsetkami za nieterminowe regulowanie zobowiązania. W stosunku do podatników, którzy nie uregulowali zaległości po otrzymaniu upomnień, były (w odpowiednim terminie) wystawiane tytuły wykonawcze, które następnie niezwłocznie były przekazywane do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 296-366)

Ustalone  
nieprawidłowości

W jednym<sup>28</sup> z trzydziestu zbadanych postępowań egzekucyjnych, upomnienie wysłano po 66 dniach od momentu powstania zaległości podatkowej. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że termin wysłania przedmiotowego upomnienia był zgodny z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Gminie<sup>29</sup>. W ocenie NIK, powyższe regulacje nie spełniają jednak wymogów określonych w art. 125 § 1 Ordynacji, zgodnie z którym organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko oraz art. 139 § 1 tej ustawy stanowiącym, iż załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 302-308, 367-368)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu  
faktycznego

Rada Miejska w drodze uchwały określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Wilamowice lub jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazała

<sup>25</sup> upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji w trybie postępowania egzekucji administracyjnej, sporządzane są po upływie terminu płatności co najmniej raz na kwartał. Jeżeli należności nie zostały zapłacone w terminie określonym w upomnieniu lub wynikającym z przepisu prawa, wówczas dla tych należności wystawiane są tytuły wykonawcze. Tytuły wykonawcze w należnościach od osób fizycznych sporządzane są po drugim i czwartym kwartale roku podatkowego, natomiast w należnościach od osób prawnych po wydanych decyzjach określających wysokość zobowiązania oraz upływie terminu płatności.

<sup>26</sup> Dz.U. nr 137, poz. 1541 ze zm. (uchylone z dniem 22 maja 2014 r.).

<sup>27</sup> W sposób celowy, według osądu kontrolera.

<sup>28</sup> Nr Fn.-P.3162.9.9.2014.

<sup>29</sup> Tj. z zarządzeniem Burmistrza Wilamowic nr 99/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu gminy Wilamowice jako organu finansowego dla Urzędu Gminy w Wilamowicach jako jednostki budżetowej oraz dla organu podatkowego Gminy Wilamowice, zgodnie z którym „upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji w trybie postępowania egzekucji administracyjnej, sporządza się po upływie terminu płatności co najmniej raz na kwartał”.

organy i osoby uprawnione do udzielania tych ulg<sup>30</sup>. Opłata prolongacyjna nie była naliczana z uwagi na brak regulacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 40-41, 86-121)

Gmina Wilamowice, zgodnie z przyjętą strategią rozwoju<sup>31</sup> dotyczącą m.in. tworzenia korzystnych warunków lokowania inwestycji na jej terenie poprzez system ulg podatkowych, zastosowała, w okresie objętym kontrolą, obniżenie maksymalnych stawek podatkowych. Różnica pomiędzy możliwymi do uzyskania dochodami z tytułu podatków od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych wynikającymi z górnych stawek podatkowych określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów, a wysokością potencjalnych dochodów z tytułu tych podatków, wg stawek obowiązujących w Gminie, w okresie 2012-2014 (I półrocze) wyniosła 3.145,7 tys. zł<sup>32</sup> (tj. około 19% kwoty podatków według stawek maksymalnych<sup>33</sup>). Burmistrz wyjaśnił, że obniżenie stawek podatkowych miało na celu podniesienie konkurencyjności Gminy zarówno dla inwestorów, jak i potencjalnych nowych mieszkańców i następowało przy uwzględnieniu ich wysokości w gminach sąsiednich oraz przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 57-87)

Skutkiem zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów oraz budynków lub ich części wykorzystywanych na *działalność polegającą na świadczeniu zadań związanych z ochroną przeciwpożarową*, było nienaliczenie tego podatku za okres objęty kontrolą w łącznej kwocie 53,7 tys. zł<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 57)

W okresie objętym kontrolą złożono 12 wniosków o umorzenie podatku od nieruchomości na łączną kwotę 3,2 tys. zł oraz 1 wniosek o rozłożenie na raty (lub odroczenie terminu płatności) tego podatku w wysokości 23,9 tys. zł. Pozytywnie rozpatrzono 8 wniosków o umorzenie podatku na kwotę 2,1 tys. zł, pozostałe wnioski zostały rozpatrzone negatywnie. Badanie postępowań podatkowych dotyczących ww. wniosków wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z postanowieniami ustawy Ordynacji, wydane decyzje podatkowe również odpowiadały wymogom tej ustawy. W przypadku udzielenia ulg nie naruszono zasad przyznawania pomocy de minimis.

(dowód: akta kontroli str. 57-60, 86-121)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### 4. Prawdliwość i skuteczność realizacji dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska określiła w uchwale zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 47-54)

<sup>30</sup> Uchwała nr XLI/386/10 z dnia 8 listopada 2010 r., zmieniona uchwałą nr XLVIII/422/14 z dnia 30 lipca 2014 r.

<sup>31</sup> Strategia Rozwoju Gminy Wilamowice na lata 2000-2015

<sup>32</sup> Różnica wyniosła: w 2012 r. 937,9 tys. zł, w 2013 r. 1.203,8 tys. zł i w I pół. 2014 r. 1.004,0 tys. zł.

<sup>33</sup> Wysokość podatków według stawek maksymalnych wynosiła 16.869,2 tys. zł.

<sup>34</sup> Tj. za 2012 r. w kwocie 21,1 tys. zł, za 2013 r. w kwocie 21,9 tys. zł i za I pół. 2014 r. 10,7 tys. zł.

<sup>35</sup> Uchwała nr XXV/232/12 z dnia 30 października 2012 r. (wcześniej: uchwała nr XXVII/239/05 z dnia 23 marca 2005 r.), zwane dalej „uchwałami o zbywaniu (wydzierżawianiu) nieruchomości”.

Burmistrz, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządził na lata 2012-2014 plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminy<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 122-132)

W 2012 r. Gmina dokonała, ujętej w ww. planach, sprzedaży w drodze bezprzetargowej dwóch lokali komunalnych na rzecz dotychczasowych najemców. Wartość lokali ustalono na podstawie aktualnych wycen rzeczoznawców, a umowy zawarto po zapłaceniu przez nabywców cen nieruchomości (z uwzględnieniem zastosowanej bonifikaty). Informacja o zamiarze sprzedaży została upubliczniona zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uzyskana kwota ze sprzedaży wyniosła łącznie 32 tys. zł.

Ponadto Gmina uzyskała w okresie 2012 – 2014 (I półrocze) dochody z tytułu dzierżawy (wynajmu) nieruchomości na łączną kwotę 698,4 tys. zł<sup>37</sup>. Przy dokonywaniu sprzedaży lub dzierżawy (wynajmu) nieruchomości przestrzegane były zasady określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w uchwałach o zbywaniu (wydzierżawianiu) nieruchomości<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 47-54, 133-148, 222-224)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy nie spełniały wymogów określonych w art. 23 ust. 1d ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. opracowywane były na okresy roczne, zamiast 3-letnie, oraz nie zawierały zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości oraz programu zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 123-132)

W ocenie NIK argumentacja Burmistrza (zarządzającego wykonanie planów) oraz pracownika Wydziału Spraw Gospodarczych Urzędu zobowiązanego do sporządzania planów, wskazująca na ich coroczne sporządzanie z uwagi na większą szczegółowość i wnikliwszą analizę czynników mających wpływ na ich sporządzenie, nie może uzasadniać odstępiania od ww. wymogów ustawowych dotyczących czasowego zakresu planów. Tych wymogów nie spełnia również odniesienie się w planach do ewidencji gruntów i budynków (zamiast podania powierzchni nieruchomości), jak również ujęcie wyłącznie „bieżących tematów” w programach zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 123-132, 222-225, 262-265)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

<sup>36</sup> Plany wprowadzono zarządzeniami Burmistrza: nr 106/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. (na 2012 r.), nr 88/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. (na 2013 r.) i nr 2/2014 z dnia 10 stycznia 2014 r. (na 2014 r.).

<sup>37</sup> Tj. w 2012 r. 275,6 tys. zł, w 2013 r. 284,0 tys. zł i w I pół. 2014 r. 138,8 tys. zł.

<sup>38</sup> Badaniu poddano wszystkie postępowania obejmujące sprzedaż (2 postępowania) lub dzierżawę (3 postępowania) nieruchomości, przeprowadzone w badanym okresie.

W Gminie w okresie 2012 r. – 2014 r. planowane dochody ogółem w wysokości odpowiednio 44.762 tys. zł, 45.724,3 tys. zł i 46.801,7 tys. zł zostały wykonane na poziomie 98,7%, 101,2% i 55,9% (za I półrocze 2014 r.).

Planowane dochody z majątku<sup>39</sup> w poszczególnych latach objętych kontrolą pozostawały na zbliżonym poziomie, wynosząc odpowiednio 305,0 tys. zł w 2012 r.; 309,2 tys. zł w 2013 r. i 305,1 tys. zł w 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, że ujęcie w planach finansowych tych dochodów było poprzedzone analizami oraz weryfikacją obowiązujących umów z najmu, dzierżawy, trwałego majątku oraz wieczystego użytkowania.

Planowane dochody były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia. Jedynie w 2014 r. w §76 (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) nie zaplanowano dochodów, a wykonano je w kwocie 27,4 tys. zł, ze względu na ich incydentalny charakter (w latach poprzednich brak było dochodów tego typu).

Najwyższy udział dochodów z majątku Gmina uzyskiwała z:

- § 075 *Najem i dzierżawa składników majątkowych*, gdzie na lata 2012-2014 zaplanowano odpowiednio 258,7 tys. zł, 294,7 tys. zł i 287,1 tys. zł,
- § 78 *zbycie praw majątkowych*, gdzie na rok 2012 zaplanowano 31,8 tys. zł,
- § 77 *użytkowanie wieczyste, nabycie prawa własności*, gdzie na lata 2012-2014 zaplanowano odpowiednio 13,3 tys. zł, 11,3 tys. zł i 14,2 tys. zł.

Wykonanie dochodów z majątku nastąpiło na poziomie odpowiednio 105,15% w 2012 r. (320,7 tys. zł), 96,85% w 2013 r. (299,5 tys. zł) i 59,61% (181,9 tys. zł za I półrocze 2014 r.), co świadczy o rzetelności w ich zaplanowaniu. Burmistrz wyjaśnił, że różnice pomiędzy planami finansowymi Gminy, a wykonaniem dochodów wynikały w szczególności z rotacji umów (rozwiązanie bądź zawarcie nowych umów).

(dowód: akta kontroli str. 224-228)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli<sup>40</sup>, wnosi o:

1. **Zapewnienie doręczania decyzji dotyczących wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych wszystkim podmiotom zobowiązanym do zapłaty podatku.**
2. **Zapewnienie zgodności planów wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1d ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

<sup>39</sup> Dochody ujęte w następujących paragrafach: §75 (Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze), §76 (Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności), §77 (Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), §78 (Dochody ze zbycia praw majątkowych), §87 (Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych) i §47 (Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Katowicach.

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 21 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.

Katowice, dnia 24 września 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler  
Marcin Wesół  
specjalista kontroli państwowej**

.....