



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4114-02-05/2012
I/12/002

Kielce, dnia sierpnia 2012 r.

Pan
Włodzimierz Badurak
Burmistrz Miasta i Gminy Pińczów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Pińczowie (Urząd) w zakresie udzielania ulg podatkowych przez organ wykonawczy gminy w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 17 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Burmistrza Miasta i Gminy Pińczów w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowa realizacja dochodów z podatków lokalnych;
- prowadzenie skutecznej windykacji i zmniejszanie kwoty zaległości podatkowych;
- prawidłowa realizacja obowiązku podawania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych, wobec których zastosowano ulgę podatkową w kwocie przewyższającej 500 zł;
- stosowanie w identycznych stanach faktycznych uzasadniających przyznanie ulgi podatkowej, identycznych kryteriów oceny wniosku.

Stwierdzone nieprawidłowości to:

- podawanie nieprawidłowej podstawy prawnej wydawanych decyzji dotyczących ulg podatkowych;
- niezamieszczanie w decyzjach przyznających ulgi podatkowe uzasadnień faktycznych;
- niewdrożenie w Urzędzie procedur kontroli zarządczej.

¹ Dz. U. z 2012 poz. 82

1. W okresie objętym kontrolą Urząd w sposób prawidłowy realizował wykonanie planowanych dochodów od osób prawnych, osób fizycznych oraz od innych osób nie posiadających osobowości prawnej z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportu (dział 756). Wykonanie w latach 2009-2011 dochodów z tytułu ww. podatków wyniosło odpowiednio 22.158.988 zł, (98,66% planowanych), 21.874.322 zł (97,5% planowanych) oraz 26.095.757 zł (114,96% planowanych).

NIK natomiast negatywnie ocenia wysokość kwot zaległości podatkowych na koniec każdego roku z badanego okresu, mimo iż ulegały one systematycznemu obniżeniu. Zaległości te na 31 grudnia 2009 r. wynosiły 2.719.806 zł (12,27% dochodów własnych), na 31 grudnia 2010 r. wyniosły 2.370.516 zł (10,57%), a w 2011 r. 2.137.057 zł (8,18%).

2. W latach 2009-2011 do Urzędu wpłynęło 344 wniosków od osób fizycznych i osób prawnych o udzielenie ulgi podatkowej w postaci umorzenia zaległości podatkowych, odroczenia płatności bądź rozłożenia na raty. Burmistrz wydał 264 pozytywne decyzje (76,74%) oraz 32 decyzje negatywne. W pozostałych przypadkach wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia (17 wniosków), wydano decyzje o odmowie wszczęcia postępowania (29 decyzji), a w dwóch przypadkach wnioski zostały przekazane według właściwości innym organom.

Udzielone w badanym okresie przez Burmistrza ulgi podatkowe w zakresie podatków od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, tj. umorzenia, rozkładanie na raty i odroczenia terminów płatności wyniosły w 2009 r. ogółem dla osób fizycznych 85.151,28 zł (w tym kwota umorzeń 36.372,95 zł), tj. 3,13% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych. W stosunku do osób prawnych kwota udzielonych ulg podatkowych wyniosła ogółem 163.942,40 zł (w tym kwota umorzeń 145.319,40 zł), tj. 5,34% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych.

W 2010 r. i 2011 r. ulgi podatkowe udzielone osobom fizycznym wyniosły ogółem odpowiednio 57.171 zł (w tym kwota umorzeń 31.415 zł), tj. 2,41% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych oraz 37.260 zł (w tym kwota umorzeń 11.023 zł), tj. 1,74% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych. W stosunku do osób prawnych kwota udzielonych ulg podatkowych wyniosła ogółem odpowiednio 188.238 zł (w tym kwota umorzeń 109.268 zł), tj. 7,94% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych oraz 81.501 zł (w tym kwota umorzeń 39.727 zł), tj. 3,81% w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych.

3. Procedura przyznania ulgi podatkowej każdorazowo wszczynana była w Urzędzie po złożeniu przez podatnika wniosku wraz z załącznikami mającymi uzasadnić przyznanie ulgi. NIK pozytywnie ocenia fakt, iż po wpłynięciu wniosku o udzielenie ulgi podatkowej w postaci umorzenia zaległości podatkowej, pracownicy Referatu Finansowego sporządzali tzw. „Protokół o stanie majątkowym zobowiązanego rolnika” w miejscu zamieszkania podatnika, co umożliwiała dokładniejsze poznanie sytuacji majątkowej wnioskodawcy. W przypadku braku dokumentów potwierdzających sytuację majątkową podatnika, był on wzywany do ich złożenia. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji FB-RPPO-3111-53/2010 z 15 października 2010 r. o umorzeniu 50% raty podatku rolnego za 2010 r. w kwocie 76,10 zł, decyzja została wydana, mimo iż podatnik nie dostarczył żądanych dokumentów. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Pińczowa, zła sytuacja majątkowa podatnika spowodowana była podtopieniem gospodarstwa w wyniku ulewnych deszczy i fakt ten był uznawany za wystarczający powód do udzielenia ulgi.

4. W wyniku szczegółowego zbadania 190 decyzji w sprawie przyznania ulgi podatkowej (w tym 90 dotyczących umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej) stwierdzono, że wszystkie one zawierały, zgodnie z art. 210 § 1 Ordynacji wyborczej oznaczenie organu podatkowego, datę wydania, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie, formalne uzasadnienie, pouczenie o trybie odwoławczym oraz podpis osoby upoważnionej, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

W 87 decyzjach (na 90 zbadanych) dotyczących umorzenia całości lub części zobowiązania podatkowego wobec osób fizycznych, jako podstawę prawną decyzji podano art. 67 § 1 i 2 oraz art. 207 Ordynacji podatkowej. Art. 67 Ordynacji podatkowej został uchylony ustawą z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw², która weszła w życie 1 września 2005 r. Ponadto, zgodnie z art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej, decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, natomiast § 4 cyt. przepisu stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz

² Dz. U. Nr 143, poz. 1199

przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. W zbadanych, wyżej wymienionych 87 decyzjach, mimo iż zebrano materiał dowodowy dający podstawy do podjęcia decyzji o przyznaniu ulgi podatkowej, uzasadnienie faktyczne sprowadzało się do formułki: „*biorąc pod uwagę argumenty zawarte we wniosku i dokumenty znajdujące się pod podaniem postanowiono jak w sentencji*”. Brak było wskazania faktów, które Burmistrz, działający jako organ podatkowy, uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, wynikiem czego było wydanie korzystnej dla podatnika decyzji. Mimo braku uzasadnień faktycznych w wydawanych decyzjach, analiza pełnej dokumentacji, tj. dokumentów składanych przez podatników oraz dowodów zebranych przez organ podatkowy w trakcie postępowania, wskazuje na stosowanie identycznych kryteriów przyznawania ulg osobom powołującym się na podobne motywy, które miałyby uzasadniać przyznanie im ulgi. W jednej decyzji (FB-RPPO-3111-186/2010 z 28 grudnia 2010 r. którą umorzono zaległą IV ratę podatku rolnego za 2010 r. w kwocie 116 zł oraz podatku leśnego w kwocie 1 zł) stwierdzono, iż wbrew postanowieniom art. 176 Ordynacji podatkowej, pierwotna kwota została zamazana korektorem, a na niej wpisano ręcznie kwotę udzielonej ulgi. Jak wyjaśnił Pan Burmistrz było to spowodowane błędem stażysty.

5. Urząd prawidłowo realizował dyspozycję z art. 37 ust. 2 lit. f ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości, w terminie do 31 maja roku następnego, wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Obowiązek ten realizowany był poprzez zamieszczanie wykazu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w miejscu ogólnie dostępnym.

6. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Urząd windykacji zaległości podatkowych w latach 2009-2011.

Na ogólną kwotę zaległości podatkowych 3.522.987,60 zł na 31 grudnia 2009 r., kwota 2.334.219,91 zł stanowiła zaległość z tytułu podatku od nieruchomości, w tym 2.189.738,45 zł to zaległość osób prawnych, zaś 144.481,46 zł to zaległość osób fizycznych.

Postępowaniami windykacyjnymi objęto 4 osoby prawne na ogólną kwotę 307.871 zł oraz 85 osób fizycznych na ogólną kwotę 122.962 zł. W ciągu roku wystawiono 2.001 upomnień na ogólną kwotę 991.921,89 zł oraz wystawiono 502 tytuły wykonawcze na ogólną kwotę 527.833,70 zł. Na zaległe podatki z 2009 r. wpłynęła kwota 322.793,33 zł, z czego Urząd Skarbowy ściągnął kwotę 197.498,15 zł. Decyzjami indywidualnymi umorzono podatki i odsetki na łączną kwotę 210.924,26 zł, z czego kwota 111.666,30 zł dotyczy podatku od nieruchomości należnego od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

Kwota zaległości podatkowych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosła łącznie 3.479.294,27 zł, z czego w podatku od nieruchomości 2.035.662,52 zł (1.925.780,47 zł to zaległości osób prawnych, zaś 109.882 zł to zaległości osób fizycznych), w podatku rolnym 96.036,11 zł, w podatku leśnym 1.934,49 zł oraz w podatku od środków transportu 187.879,28 zł.

Postępowaniami windykacyjnymi objęto 4 osoby prawne na ogólną kwotę 164.350 zł oraz 94 osoby fizyczne na ogólną kwotę 102.585 zł. W ciągu roku wystawiono 2.020 upomnień na kwotę 817.318,57 zł oraz wystawiono 551 tytułów wykonawczych na kwotę 350.332,18 zł.

Na zaległe podatki z 2010 r. wpłynęła kwota 436.018,10 zł, z czego Urząd Skarbowy ściągnął kwotę 148.010,42 zł. Decyzjami indywidualnymi umorzono podatki i odsetki na łączną kwotę 159.509,30 zł, z czego kwota 109.192,94 zł dotyczy podatku od nieruchomości należnego od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. ogólna kwota zaległości podatkowych wynosiła 3.458.702,57 zł, z tego w podatku od nieruchomości 1.796.851,13 zł (1.690.460,87 zł to zaległość osób prawnych, zaś 106.390,26 zł to zaległości osób fizycznych), w podatku rolnym 96.087,85 zł, w podatku leśnym 1.697,88 zł oraz w podatku od środków transportu 200.551,19 zł.

Postępowaniami windykacyjnymi objęto 2 osoby prawne na ogólną kwotę 62.158 zł oraz 78 osób fizycznych na ogólną kwotę 96.687 zł. W ciągu roku wystawiono 2.075 upomnień na kwotę 812.103,43 zł oraz

587 tytułów wykonawczych na kwotę 187.280,71 zł. Na zaległe podatki z 2011 r. wpłynęła kwota 348.885,09 zł, z czego Urząd Skarbowy ściagnął 110.179,52 zł.

7. Zarządzeniem Nr 59/2010 z 6 sierpnia 2010 r. Burmistrz Pińczowa ustalił sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Pińczowie i w jednostkach organizacyjnych Gminy, jednakże postanowienia tego zarządzenia nie zostały w praktyce wdrożone. W latach 2009-2011 w Urzędzie nie została przeprowadzona żadna kontrola wewnętrzna lub audyt dotyczący udzielania ulg podatkowych.

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

- 1) podawanie prawidłowej podstawy prawnej wydawanych decyzji dotyczących ulg podatkowych;
- 2) zamieszczanie w uzasadnieniach decyzji przyznającej ulgę podatkową uzasadnień faktycznych;
- 3) wdrożenie w Urzędzie procedur kontroli zarządczej

* * *

Najwyższa Izba Kontroli w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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.