



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.23.2019

Zbigniew Adam Dąbrowski  
Wójt Gminy Mokrsko  
Urząd Gminy w Mokrsku  
Mokrsko 231  
98-345 Mokrsko

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/003 – Realizacja dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportu

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Mokrsku <sup>1</sup> , Mokrsko 231, 98-345 Mokrsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Adam Dąbrowski - Wójt Gminy Mokrsko, od 21 października 2018 r. Poprzednio, w okresie od 16 listopada 2014 r. do 20 października 2018 r, Wójtem Gminy był Tomasz Bernard Kącki.  (dowód: akta kontroli str. 4 - 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów gminy w zakresie ustalania i egzekwowania dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2018, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Marek Kubis, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr LLO/40/2019 z 5 marca 2019 r. i nr LLO/75/2019 z 12 marca 2019 r.  Ewa Tworowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/138/2019 z 12 czerwca 2019 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 - 3)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Obowiązujące w latach 2017-2018 na terenie gminy Mokrsko<sup>4</sup> uchwały Rady Gminy w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych umożliwiły prawidłowy wymiar ww. podatków od osób prawnych i nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek lub nieuprawnionych zwolnień. W Gminie prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie informatycznym, spełniająca wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r.<sup>5</sup> Zapewniono również dostęp do ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Wieluniu<sup>6</sup>, stanowiącej podstawę wymiaru podatków. Pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności sprawdzające w odniesieniu do deklaracji składanych przez podatników, przy czym w siedmiu przypadkach (spośród 18 analizowanych) dokonali tego nierzetelnie, bowiem zaniechali wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w deklaracjach a wynikającymi z dokumentacji źródłowej.

W Urzędzie podejmowano czynności windykacyjne w stosunku do zaległości podatkowych, choć upomnienia i tytuły wykonawcze nie były wystawiane

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: Gmina. Prowadzenie spraw związanych z pełnieniem przez Gminę funkcji organu podatkowego należało do zadań Referatu Budżetu i Finansów, dalej: Referat.

<sup>5</sup> Rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138), dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej.

<sup>6</sup> Dalej: Starostwo.

niezwłocznie, a w odniesieniu do zaległości dwóch podatników zaniechano wystawienia upomnień.

W badanym okresie Gmina nie udzielała osobom prawnym ulg podatkowych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności**

#### **1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych**

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018 na terenie Gminy funkcjonowało odpowiednio 26 i 27 podatników (osób prawnych) podatku od nieruchomości oraz po 2 podatników podatku od środków transportowych.

Zrealizowane dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniosły 2.816 tys. zł w 2017 r. i 2.804 tys. zł w 2018 r., w tym odpowiednio 967 tys. zł (34,3%) i 839 tys. zł (29,9%) z podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 6 tys. zł (0,3%) i 14 tys. zł (0,5%) z podatku od środków transportowych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 26-31, 127-215, 240)

Uchwalone<sup>7</sup> w badanym okresie stawki podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych uwzględniały wszystkie przedmioty opodatkowania oraz kategorie wskazane w art. 5 ust. 1 i art. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>8</sup> oraz mieściły się w granicach określonych ww. przepisami, z uwzględnieniem maksymalnych wysokości tych stawek ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów<sup>9</sup>. Uchwały nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek podatku i nieuprawnionych zwolnień.

(dowód: akta kontroli str. 6-24)

Zgodnie z art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w Gminie prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja ta spełniała wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji podatkowej, w tym umożliwiała eksport danych oraz tworzenie raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika. Dla poszczególnych podatników wskazywano w niej m.in. wartość budowli, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków.

W Urzędzie zapewniono dostęp do danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 26-31, 40, 47-51, 64-65, 72-73, 270-272, 278-282)

Gminną identyfikację pojazdów do opodatkowania prowadzono w Urzędzie w systemie komputerowym. Bazę danych aktualizowano na bieżąco, na podstawie otrzymywanych ze Starostwa miesięcznych informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych.

(dowód: akta kontroli str. 213-215, 229-230, 233, 239-240, 251-255, 264)

Analiza 18 deklaracji podatkowych (po siedem w każdym z lat objętych kontrolą, w tym po pięć dotyczących podatku od nieruchomości i po dwie - podatku od środków transportowych, oraz łącznie czterech korekt tych deklaracji) wykazała, że:  
- wszystkie deklaracje złożone zostały w wymaganym terminie, za wyjątkiem jednej, która wpłynęła z opóźnieniem wynoszącym 66 dni, po wcześniejszym wezwaniu podatnika przez Urząd;

<sup>7</sup> Uchwały Rady Gminy: nr XXVI/137/16 z dnia 25 listopada 2016 r., nr XII/72/15 z dnia 27 listopada 2015 r., nr XXXVII/186/17 z dnia 9 listopada 2017 r. oraz nr XV/77/2011 z dnia 28 listopada 2011 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.

<sup>9</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P. 2016 poz. 779). Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2018 r. (M.P. 2017 poz. 800).

- wszystkie deklaracje złożono na obowiązującym wzorze;
- w przypadku wszystkich deklaracji stawki podatków były zgodne ze stawkami uchwalonymi przez Radę Gminy;
- w odniesieniu do każdej deklaracji organ podatkowy przeprowadził czynności sprawdzające jej poprawność pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, dokumentując ten fakt podpisem wraz z datą i stosownymi pieczęciami;
- spośród 12 deklaracji<sup>10</sup> na podatek od nieruchomości, w dziesięciu przypadkach wysokość podatku naliczana była od m.in. od powierzchni gruntów. W trzech deklaracjach dane w tym zakresie odpowiadały zawartym w ewidencji gruntów; w pozostałych siedmiu powierzchnia gruntów była odmienna od wynikającej z dokumentów źródłowych. Jeden podatnik (w trzech deklaracjach) zadeklarował budynek o powierzchni użytkowej 38 m<sup>2</sup>, który w ewidencji w ogóle nie figurował. W przypadku dwóch analizowanych deklaracji wysokość podatku zależała wyłącznie od wartości budowl;
- w odniesieniu do pojazdów wykazanych w sześciu deklaracjach na podatek od środków transportowych, dane były zgodne z przesyłanymi ze Starostwa informacjami, a jedyna występująca rozbieżność, dotycząca daty nabycia pojazdu, nie miała wpływu na ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego;
- w jednym przypadku Urząd nie wezwał podatnika do złożenia korekty deklaracji ani nie skorygował naliczonej kwoty podatku, wynikającej z niezłożenia przez podatnika korekty deklaracji po sprzedaży i zezłomowaniu łącznie dwóch pojazdów we wrześniu i listopadzie 2017 r. Urząd został poinformowany o zmianie stanu posiadania podatnika w styczniu 2018, jednak nie dokonano odpisu nadpłaconego o 183 zł podatku. Wójt wyjaśnił, że podatnik został ustnie poinformowany o możliwości złożenia korekty deklaracji na podatek od środków transportowych w styczniu 2018 r. przy składaniu deklaracji na kolejny rok, jednak tego nie uczynił.  
(akta kontroli str. 32-126, 215-269, 270-273, 511-516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pracownicy Urzędu nierzetelnie przeprowadzali czynności sprawdzające w odniesieniu do deklaracji składanych przez podatników, bowiem w siedmiu deklaracjach na podatek od nieruchomości, złożonych przez trzech podatników, występowały rozbieżności pomiędzy wartościami zadeklarowanymi, a danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej<sup>11</sup>. Dodatkowo, w deklaracji jednego podatnika widniał budynek o powierzchni 38 m<sup>2</sup>, który nie figurował w ewidencji Starostwa. Wójt wyjaśnił, że w stosunku do wskazanych podatników nie zostały podjęte żadne działania celem wyjaśnienia rozbieżności, ponieważ koszty przeprowadzania czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego przewyższałyby ewentualną różnicę w podatku.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 36-40, 43-51, 68-73, 78-85, 89-92, 121-124, 511-515)

<sup>10</sup> wraz z korektami deklaracji.

<sup>11</sup> Powierzchnia gruntów według deklaracji tych podatników wyniosła kolejno: 290 m<sup>2</sup> (0,0277 ha wg. ewidencji gruntów i budynków Starostwa), 63.433 m<sup>2</sup> (6,3438 ha wg. w ewidencji Starostwa), 1.300 m<sup>2</sup> (0,1327 ha wg. ewidencji Starostwa).

## 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Stan zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w 2017 r. wynosił 4,8 tys. zł, a w 2018 r. – 67,9 tys. zł, natomiast z tytułu podatku od środków transportowych w 2017 r. – 7,8 tys. zł, a w 2018 r. zaległości nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 283-288, 385-402)

W Urzędzie dokonywano systematycznej kontroli terminowości wpływu podatków lokalnych – przynajmniej raz na kwartał przy sporządzaniu sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 423-506, 512, 515)

Jak wynika z wyjaśnień Wójta, przed wysłaniem upomnienia do podatnika podejmowano telefonicznie działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności. Działania informacyjne nie były rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 512, 515-516)

Analizie poddano 10 postępowań windykacyjnych, prowadzonych w latach 2016-2019 względem pięciu podatników zlegających w podatku od nieruchomości oraz jednego - w podatku od środków transportowych, których łączna kwota należności głównej wyniosła 94.819,41 zł. W kontrolowanym okresie wystawiono 13 upomnień (siedem w 2017 r. i sześć w 2018 r.), w terminach od pięciu do 236 dni, licząc od dnia powstania zaległości podatkowej. Organ podatkowy zaniechał wystosowania upomnień względem dwóch podatników, pomimo nieuregulowania przez nich w terminie łącznie trzech rat podatku.

W upomnieniach zawarte było wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 270-273, 296-422, 511-518)

W okresie objętym kontrolą Gmina wystawiła pięć tytułów wykonawczych w terminach od dziewięciu do 290 dni licząc od dnia doręczenia upomnienia. W przypadku jednego podatnika zalegającego z podatkiem od środków transportowych za 2017 r. Urząd nie wystosował tytułu wykonawczego, pomimo skutecznie doręzonego (w październiku 2017 r.) upomnienia. Podatnik uregulował zobowiązanie w styczniu 2018 r.

Tytuły wystawione były wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 270-273, 296-422, 511-518)

Gmina nie zawsze kierowała tytuły wykonawcze do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Jeden z tytułów został pierwotnie skierowany do Naczelnika Urzędu Skarbowego Kraków Stare Miasto, który w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r. poinformował o przekazaniu tytułu zgodnie z ustaloną właściwością miejscową do Trzeciego Urzędu Skarbowego w Warszawie – Śródmieście. W związku z niewłaściwym adresem podatnika wskazanym w tytule, US w Warszawie zwrócił go do Urzędu z prośbą o zamieszczenie prawidłowych danych w dokumencie. Ponownie wystawiony tytuł został skierowany do właściwego miejscowo naczelnika US.

(dowód: akta kontroli str. 304-318)

<sup>12</sup> Dz. U. 2018 r., poz. 850.

Zarządzeniem nr 1/19 z dnia 2 stycznia 2019 r. Wójt Gminy wprowadził „Instrukcję w sprawie ewidencji i poboru podatków, opłat i należności niepodatkowych w Urzędzie Gminy w Mokrsku”, w którym określił m.in. zasady i terminy wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych. W okresie wcześniejszym nie obowiązywały w Urzędzie wewnętrzne uregulowania w zakresie postępowania windykacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 274-277, 512, 516)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zobowiązań podatku od nieruchomości od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 283-288, 395-402, 423-506)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Upomnienia oraz tytuły wykonawcze wobec zaległości z tytułu badanych podatków lokalnych nie były wystawiane niezwłocznie. Upomnienia kierowano do podatników w terminie do 236 dni od powstania zaległości, natomiast tytuły wykonawcze do 290 dni od daty doręczenia upomnienia. Ponadto dwóm podatnikom nie wystawiono upomnień w odniesieniu do łącznie trzech nieuregulowanych rat podatku<sup>13</sup>. Zgodnie z przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>14</sup>, *wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, albo jeżeli z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany, i nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.* Zgodnie zaś z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>15</sup>, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta i Skarbnika Gminy, nieterminowość działań windykacyjnych wynikała z nadmiaru obowiązków spoczywających na pracowniku Urzędu oraz braku wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Z kolei zaniechanie czynności windykacyjnych tłumaczono uwzględnieniem telefonicznych próśb jednego zobowiązanego o wstrzymanie działań oraz trwającymi uzgodnieniami z drugim dłużnikiem co do możliwości rozliczeń zaległości poprzez kompensatę.

(dowód: akta kontroli str. 270-273, 296-422, 511-518)

### 3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

W badanym okresie w Urzędzie nie stosowano żadnych ulg podatkowych. Wójt wyjaśnił, że podatnicy będący osobami prawnymi nie zwracali się w kontrolowanym okresie z wnioskami w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 24, 512, 516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>13</sup> Podatnik nr 1009 – raty V i VI 2018 r. (uregulowane w grudniu 2018 r.) oraz podatnik nr 500001 – I rata 2018 r. (ostatecznie uregulowana w lipcu 2018 r.).

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

Wnioski

- 1) Rzetelne prowadzenie czynności sprawdzających prawidłowość złożonych deklaracji podatkowych.
- 2) Niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Łódź, 19 czerwca 2019 r.

Kontroler  
Ewa Tworkowska  
inspektor k.p.

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

**DYREKTOR DELEGATURY**  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi  
z up.

.....  
podpis  
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka  
wicedyrektor

