



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.06.2019

Michał Franas
Wójt Gminy Poświętne
ul. Akacyjowa 4
26-315 Poświętne

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/003 – Realizacja dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu przez gminy z terenu województwa łódzkiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Poświętne, ul. Akacyjowa 4, 26-315 Poświętne
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójt Gminy Michał Franas - od 18.11.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Magdalena Łysek, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/49/2019 z dnia 5 marca 2019 r. oraz LLO/66/2019 z dnia 11 marca 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uchwalone w gminie Poświętne³ stawki podatkowe były zgodne z obowiązującymi przepisami i obejmowały wszystkie przedmioty opodatkowania. Nierzetelnie prowadzone były natomiast czynności sprawdzające prawidłowość złożenia deklaracji. Nie weryfikowano bowiem uprawnień do podpisania tych dokumentów, a w dwóch spośród 10 skontrolowanych deklaracji wystąpiły błędy dotyczące określenia przedmiotu opodatkowania, skutkujące zaniżeniem wysokości zapłaconego podatku. W Gminie prowadzono ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym, jednak nie spełniała ona wymogów określonych w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r.⁴

Zaległości podatkowe wystąpiły na koniec 2018 r. i nie spowodowały konieczności podjęcia działań windykacyjnych. Ulgi podatkowe udzielane były po przeprowadzeniu stosownych postępowań mających na celu ustalenie zasadności ich przyznania, przy czym w dwóch spośród czterech wydanych w tym zakresie decyzji powołano niewłaściwą podstawę prawną.

¹ Dz. U. z 2019 poz.489., dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138), dalej: rozporządzenie MF z dnia 22 kwietnia 2004 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018 na terenie Gminy obowiązek podatkowy ciążył odpowiednio na 20 i 21 podatnikach (osobach prawnych) podatku od nieruchomości. W badanym okresie w Gminie brak było osób prawnych posiadających środki transportowe podlegające opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

Zrealizowane dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniosły 1.410 tys. zł w 2017 r. i 1.441 tys. zł w 2018 r., w tym 162 tys. zł w każdym roku (11,5% i 11,2%) z podatku od nieruchomości od osób prawnych. W przypadku podatku od środków transportowych od osób prawnych w badanym okresie nie wykazano żadnych dochodów.

(dowód: akta kontroli str.7-46)

Obowiązujące w badanym okresie stawki podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych⁵ 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 lokalnych⁶ oraz mieściły się w granicach określonych ww. przepisami, z uwzględnieniem maksymalnych wysokości tych stawek ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów⁷.

Gmina skorzystała z możliwości obniżenia górnych granic stawek w obydwu badanych podatkach. Uchwały nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek podatku i nieuprawnionych zwolnień.

(dowód: akta kontroli str. 47-60)

Zgodnie z art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dla potrzeb wymiaru i poboru podatku organ prowadził ewidencję podatkową, która zawierała dane o podmiotach i przedmiotach opodatkowania, wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników, danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Opocznie⁸, a także z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Dla poszczególnych podatników poddanych badaniu w ewidencji wskazywano m.in. wartość budowli, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków.

W Gminie nie prowadzono identyfikacji pojazdów do opodatkowania, opierano się wyłącznie o dane z miesięcznych informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, otrzymywanych ze Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 61-63)

Rada Gminy nie wprowadziła możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 72)

Analiza 10 deklaracji podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości (po 5 w każdym z lat objętych kontrolą, o najwyższej wartości podatku w danym roku) wykazała, że:

⁵ Uchwała nr XXVIII/158/16 z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych; uchwała nr XXVIII/157/16 z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie podatku od nieruchomości.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

⁷ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. – M.P. z 2016 r., poz. 779 oraz obwieszczenia 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. z 2017 r., poz. 800.

⁸ Dalej: Starostwo.

- 8 deklaracji złożonych zostało w wymaganym terminie, a 2 - z jednodniowym opóźnieniem,
- 9 deklaracji złożono na obowiązującym wzorze ustalonym przez Radę Gminy,
- we wszystkich deklaracjach stwierdzono braki w zakresie pełnomocnictwa lub innego dokumentu, z którego wynikało umocowanie do podpisania deklaracji,
- w 8 przypadkach dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych; w 2 deklaracjach stwierdzono zaniżenie wielkości działki w stosunku do wypisu z ewidencji gruntów,
- we wszystkich deklaracjach stawki podatków były zgodne ze stawkami uchwalonymi przez Radę Gminy,
- w odniesieniu do 9 deklaracji organ podatkowy przeprowadził czynności sprawdzające jej poprawność, dokumentując każdorazowo ten fakt podpisem i pieczętą: *Nie stwierdzam uchybień formalno – prawnych w niniejszym dokumencie*; w jednym przypadku, wskutek przeoczenia, nie udokumentowano faktu przeprowadzenia czynności sprawdzających stosowną pieczętą.

(dowód: akta kontroli str. 64-107)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w Gminie ewidencja podatkowa nieruchomości nie spełniała wymogów określonych w § 2 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 22 kwietnia 2004 r., tj. nie umożliwiała eksportu danych w formacie rozszerzalnego języka znaczników (XML) oraz tworzenia raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika. Wójt Gminy nie wskazał przyczyn powyższej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 61-62)

2. Nierzetelnie przeprowadzano czynności sprawdzające poprawność składanych deklaracji podatkowych, tj.:

- na 10 skontrolowanych deklaracji podatku od nieruchomości, organ podatkowy w żadnym przypadku nie przeprowadził czynności sprawdzających uprawnień do podpisania deklaracji. Do żadnej z deklaracji nie załączono pełnomocnictwa lub innego dokumentu, z którego wynikałoby umocowanie do podpisania deklaracji, zgodnie z wymogiem określonym w formularzu stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały nr XV/86/15 Rady Gminy Poświętne z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy w zakresie podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku leśnego;
- nie zweryfikowano danych ujętych w deklaracjach jednego podatnika na lata 2017 i 2018 w zakresie wielkości powierzchni gruntów. Dane dotyczące wymiaru podatku zawarte załączniku do każdej z deklaracji odnosiły się do działki o wielkości 2766 m², natomiast wypis z ewidencji gruntów stanowił o 3637 m². Biorąc powyższe pod uwagę, podstawa opodatkowania dla pozostałych gruntów w tym przypadku powinna wynosić 6071 m², a nie 5200 m², jak wskazano w deklaracjach, co daje kwotę roczną podatku 1.335,62 zł, a więc o 191,62 zł wyższą niż wyliczoną przez podatnika.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹, który stanowi, że organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, ustalenie stanu faktycznego w zakresie

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, a także weryfikację danych i dokumentów przedstawionych przez podatników dokonujących rejestracji podatkowej.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy nie odniósł się do przyczyn powyższej nieprawidłowości. Podał natomiast, że zobowiązał pracownika merytorycznego do rzetelnej weryfikacji dokumentów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 64-67; 85-107)

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Zaległości z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych w badanym okresie nie odnotowano. Natomiast wartość zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych dotyczyła tylko 2018 r. i wyniosła na koniec roku 3.531 zł.

Zaległość ta dotyczyła podatnika, któremu Wójt w drodze decyzji odroczył termin płatności podatku do 30 listopada 2018 r., a na wniosek podatnika z dnia 27 listopada 2018 r. o umorzenie płatności podatku z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną, wydał decyzję odmowną (w dniu 27 grudnia 2018 r.). Należność została uregulowana w styczniu 2019 r.

W Gminie przyjęto wewnętrzne zasady kontroli terminowej realizacji zobowiązań¹⁰. Zgodnie z zarządzeniami, kontrola ta wykonywana była poprzez analizę kont podatników, według stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów przypadających do końca analizowanego okresu. Osoba prowadząca analityczną ewidencję księgową dokonywała przeglądu zapisów kont podatników w zbiorze, sprawdzając czy w stosunku do należności niezapłaconych prowadzone jest na wniosek podatnika postępowanie w sprawie umorzenia zaległości podatkowych. Ponadto każdorazowo po złożeniu sprawozdania kwartalnego Skarbnik przeprowadzał analizę należności.

Ww. zarządzenia regulowały również zagadnienia związane z wystawianiem upomnień i tytułów wykonawczych. Zgodnie z nimi, jeżeli podatek nie zapłacono w terminie płatności podatku lub raty do końca miesiąca, w którym przypada ta płatność, pracownik księgowości podatkowej w pierwszej kolejności informował ustnie bądź telefonicznie o konieczności uiszczenia podatku, a następnie sporządzał upomnienie wg wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które wysyła się do dłużnika za potwierdzeniem odbioru.

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

(dowód: akta kontroli str. 108-117)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

¹⁰ Zarządzenia Wójta Gminy Poświętne w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy w Poświętnem: nr 56/13 z dnia 30 grudnia 2013 r., nr 63/2017 z dnia 21 lipca 2017 r., nr 108/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych.

Opis stanu
faktycznego

Wysokość udzielonych przez Gminę ulg podatkowych w podatku od nieruchomości wyniosła 5,2 tys. zł w 2017 r. oraz 3,5 tys. zł w 2018 r., natomiast dokonanych zwolnień¹¹ z tytułu tego podatku - odpowiednio 7,6 tys. zł¹² i 7,5 tys. zł¹³.

(dowód: akta kontroli str. 8-19; 26-36; 118-143)

W Urzędzie Gminy nie zostały wprowadzone uregulowania wewnętrzne określające szczegółowe zasady i tryb udzielania ulg, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności zaległości podatkowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy, stosowano w tym zakresie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a także brano pod uwagę sytuację finansową podatnika oraz zasadę równości podatników i sprawiedliwości opodatkowania.

(dowód: akta kontroli str. 146-147)

W badanym okresie do organu podatkowego wpłynęły 4 wnioski od jednej osoby prawnej o umorzenie / odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej. Pozytywnie rozpatrzono 3 wnioski. Dokonano umorzenia na łączną kwotę 2,6 tys. zł oraz odroczone termin płatności podatku w łącznej kwocie 6,1 tys. zł. Postępowania podatkowe w tych sprawach prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Ordynacji podatkowej. W każdym przypadku podjęcie decyzji w sprawie przyznania ulgi poprzedzone było rozpatrzeniem załączonego do wniosku materiału dowodowego. Decyzje i postanowienia wydawane były przez Wójta Gminy, jako organ podatkowy, lub działającego w imieniu Wójta – Z-cę Wójta, który posiadał stosowne upoważnienie. W przypadkach udzielenia ulgi przez organ podatkowy nie naliczano podatnikom opłaty prolongacyjnej, gdyż Rada Gminy nie podjęła uchwały w przedmiocie wprowadzenia tej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 118-121; 127-147)

Wójt sporządził w ustawowym terminie (tj. do 31 maja 2018 r.) wykaz osób prawnych, którym udzielił ulg, odroczeń i umorzeń w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł za 2017 r. wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴. Wykaz ten został podany do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch spośród czterech wydanych w badanym okresie decyzji dotyczących postępowania podatkowego w sprawie ulg podatkowych powołano niewłaściwą podstawę prawną, tj. dotyczącą odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty (art. 67a § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej), zamiast umorzenia zaległości podatkowych (art. 67a § 1 pkt 3 tej ustawy). Tę samą podstawę prawną wskazano w uzasadnieniach tych decyzji. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy, wynikało to z omyłki pisarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 118-121; 129-130; 146-147)

¹¹ Bez ulg i zwolnień ustawowych.

¹² Wg sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2017 r.

¹³ Wg sprawozdania Rb-27S za 2018 r.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

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, przedstawia następujące wnioski:

- 1) Podjąć działania mające na celu dostosowanie prowadzonej w Gminie ewidencji podatkowej nieruchomości do wymogów rozporządzenia MF z dnia 22 kwietnia 2004 r.
- 2) Rzetelnie prowadzić czynności sprawdzające prawidłowość złożonych deklaracji podatkowych.
- 3) Dokonać korekty podatku za lata 2017 i 2018 zapłaconego w niewłaściwej kwocie w związku z заниzeniem zadeklarowanej powierzchni gruntu.
- 4) Wskazywać – w wydawanych decyzjach - właściwą podstawę prawną udzielonych ulg 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
wykorzystania uwag
i 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 21 maja 2019 r.

Kontroler
Magdalena Łysek
starszy inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

