



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO. 411.003.07.2019

Marek Jednak
Wójt Gminy Strzelce Wielkie
ul. Częstochowska 14,
98-337 Strzelce Wielkie

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 Strzelce Wielkie ¹ , ul. Częstochowska 14, 98-337 Strzelce Wielkie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Jednak, Wójt Gminy Strzelce Wielkie ² , od 16 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. [1-4])
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów gminy w zakresie ustalenia 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Krzysztof Serwa, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr LLO/54/2019 z dnia 5 marca 2019 r. i nr LLO/85/2019 z dnia 12 marca 2019 r. (dowód: akta kontroli str.[5-6])

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie w gminie Strzelce Wielkie⁵ prawidłowo dokonywano wymiaru podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych od osób prawnych. Podejmowane przez Radę Gminy uchwały dotyczące stawek tych podatków oraz zwolnień z podatku od środków transportowych spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶, a także uwzględniały maksymalne wysokości tych stawek ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów⁷. Czynności weryfikacyjne w odniesieniu do deklaracji podatkowych dokonywane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸. W Gminie prowadzono ewidencję podatkową nieruchomości, spełniającą wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości⁹, a także gminną identyfikację pojazdów do opodatkowania w systemie informatycznym. W stosunku do zaległości podatkowych podejmowano czynności windykacyjne, choć upomnienia i tytuły wykonawcze nie były wystawiane niezwłocznie. Ulgi w spłacie należności udzielono z zachowaniem przepisów Ordynacji podatkowej.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm., zwana dalej ustawą 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. 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), zwane dalej obwieszczeniami Ministra Finansów.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

⁹ Dz. U. Nr 107, poz. 1138, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej”.

III. Opis stanu faktycznego

1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018 na terenie Gminy funkcjonowało odpowiednio 32 i 41 podatników (osób prawnych) podatku od nieruchomości oraz dwóch podatników (osób prawnych) podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str.[29-41])

Zrealizowane dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniosły 2.237,6 tys. zł w 2017 r. i 2.167,6 tys. zł w 2018 r., w tym odpowiednio 585,6 tys. zł (26,2%) i 453,1 tys. zł (20,9%) z podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 6,9 tys. zł (0,3%) i 9,2 tys. zł (0,4%) z podatku od środków transportowych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str.[7])

Uchwalone¹⁰ 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 o podatkach i opłatach lokalnych oraz mieściły się w granicach określonych ww. przepisami, z uwzględnieniem maksymalnych wysokości tych stawek ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów. Uchwały nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek podatku i nieuprawnionych zwolnień. Na mocy uchwał Rady Gminy, zwolnione od podatku były środki transportowe wykorzystywane na cele ochrony przeciwpożarowej i na cele oświatowe.

(dowód: akta kontroli str.[23-28])

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 do pliku XML oraz tworzenie raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika. Dla poszczególnych podatników w ewidencji wskazywano m.in. wartość budowli, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków. System natomiast nie zapewniał natomiast współdziałania z ewidencją gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Pajęcznie¹¹, tj. nie pozwalał na porównywanie danych zawartych w ewidencji gminnej generowanych w postaci plików w formacie XML z zasobem prowadzonym przez Starostę. Wynikało to, jak wyjaśnił Wójt, z braku kompatybilności obydwu ewidencji.

W Urzędzie brak było stałego dostępu do danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.[42-45])

Wójt wyjaśnił, że Starostwo nie wyrażało zgody na udostępnienie bazy danych online (która zapewniałaby dostęp do bieżących zmian), zasłaniając się przepisami o ochronie danych osobowych. Wójt wystąpił w dniu 17 kwietnia 2019 r.¹² do Starosty z wnioskiem o udostępnienie bazy danych ewidencji gruntów i budynków za pośrednictwem internetu poprzez portal <http://pajeczno.geoportal2.pl>.

Urząd korzystał natomiast z aplikacji EWOPIS¹³ stanowiącej bazę danych o nieruchomościach (rolnych, leśnych) na terenie Gminy. Ewidencję aktualizowano

¹⁰ Uchwały Rady Gminy: Nr XXI/131/2016 z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości w gminie Strzelce Wielkie, Nr XXI/130/2016 z 30 listopada 2016 r. w sprawie określenia rocznych stawek od środków transportowych w gminie Strzelce Wielkie.

¹¹ Dalej: Starostwo.

¹² Tj. podczas przeprowadzania czynności kontrolnych NIK.

¹³ Program EWOPIS jest narzędziem do zakładania oraz prowadzenia ewidencji gruntów, budynków i lokali zgodnie z obowiązującym prawem. Do podstawowych funkcji programu należą: możliwość prowadzenia ewidencji podmiotów (osób fizycznych, instytucji, małżeństw, podmiotów grupowych) oraz przedmiotów

(raz w miesiącu) zwracając się pisemnie do Geodety Powiatowego o udostępnienie danych.

Starostwo nie prowadziło ewidencji gruntów i budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą.

W okresie objętym kontrolą dokonywano porównania i aktualizacji ewidencji podatkowej nieruchomości w oparciu o comiesięczne informacje pozyskane od Geodety Powiatowego oraz dokumenty źródłowe.

(dowód: akta kontroli str.[45])

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.[160-189])

Analiza 14 deklaracji podatkowych (po 7 w każdym z lat objętych kontrolą, w tym po 5 dotyczących podatku od nieruchomości i po 2 - podatku od środków transportowych) wykazała, że:

- 11 deklaracji złożonych zostało w wymaganym terminie, a 3 - z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 61 dni;
W przypadku podatnika, który nie złożył w wymaganym terminie dwóch deklaracji na podatek od nieruchomości za 2017 i 2018 r., Urząd podjął w 2017 r. działania zmierzające do wyegzekwowania przedmiotowej deklaracji (rozmowa telefoniczna udokumentowana notatką służbową). Po interwencji podatnik przedłożył deklarację wraz z pismem wyjaśniającym okoliczności opóźnienia. W 2018 r. Gmina nie podjęła działań wyjaśniających, natomiast podatnik złożył deklarację z opóźnieniem 12 dni, nie podając przyczyn powstałego opóźnienia.
W jednym przypadku nieterminowego złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych Urząd nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania przedmiotowego dokumentu wskutek braku wiedzy o rozpoczęciu działalności gospodarczej przez podatnika, co spowodowane było nieterminowym przesyłaniem informacji podatkowej przez Wydział Komunikacji, Transportu i Dróg Starostwa;
- wszystkie deklaracje złożono na obowiązującym wzorze ustalonym przez Radę Gminy;
- w każdym przypadku stawki podatków były zgodne ze stawkami uchwalonymi przez Radę Gminy;
- w 13 przypadkach dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych; w jednym przypadku Urząd stwierdził zaniżenie wartości budowli wykorzystywanych na cele działalności gospodarczej będącej podstawą opodatkowania w podatku od nieruchomości. Na wezwanie Urzędu podatnik złożył stosowną korektę deklaracji oraz uiścił zaległy podatek;
- w odniesieniu do każdej deklaracji organ podatkowy przeprowadził czynności sprawdzające jej poprawność, dokumentując ten fakt poprzez zamieszczenie na deklaracji na podatek od nieruchomości daty wpływu (pieczętka), adnotacji o braku uchybień formalno-prawnych oraz podpisu osoby dokonującej sprawdzenia, zaś w odniesieniu do deklaracji na podatek od środków transportowych - zamieszczenie na deklaracji daty wpływu (wpisanej odręcznie) i podpisu osoby dokonującej sprawdzenia. Urząd weryfikował dane zawarte w deklaracjach z aktami notarialnymi, decyzjami, potwierdzeniami złożonych

zawiadomień o zakończeniu budowy przesłanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, a także poprzez aplikację EWOPIS.

W przypadku 6 deklaracji na podatek od nieruchomości brak było dokumentów potwierdzających wielkość powierzchni budynku lub budowli przeznaczonych na działalność gospodarczą. Wójt wyjaśnił, że w stosunku do budynków wybudowanych w latach 70-tych, nie ma możliwości weryfikacji danych na podstawie ww. dokumentów, ponieważ ówczesny stan prawny nie wymagał posiadania takiej dokumentacji.

(dowód akta kontroli str.[8-28, 45, 47-231])

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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 27 tys. zł, a w 2018 r. – 42,5 tys. zł i obejmował zaległości powstałe w latach 2011-2018 i dotyczył łącznie czterech podatników. Natomiast z tytułu podatku od środków transportowych nie wystąpiły zaległości podatkowe.

W Urzędzie dokonywano systematycznej kontroli terminowego wpływu podatków lokalnych. Zadania te realizował Referat Finansów, Budżetu i Podatków. Sporządzano zestawienia zaległości po terminie płatności raty i podejmowano działania informacyjne (rozmowy telefoniczne) zmierzające do zapłaty zaległego podatku. Po tych czynnościach wystawiane były upomnienia i tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. [7, 247, 287-320])

Analizie poddano postępowania windykacyjne prowadzone wobec wszystkich czterech podatników w odniesieniu do zaległości dotyczących lat 2017-2018 (w łącznej kwocie 26,6 tys. zł).

W kontrolowanym okresie wystawiono 12 upomnień¹⁴ w terminie od jednego do 273 dni od powstania zaległości podatkowej. 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. [321-448])

W odniesieniu do analizowanych zaległości Gmina wystawiła jednemu podatnikowi dwa tytuły wykonawcze¹⁵ w terminie od 14 do 70 dni od daty wysłania upomnienia. Tytuły wystawione były wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹⁶ i skierowane do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

W przypadku podatnika zalegającego z zapłatą podatku od nieruchomości od 2011 r., Urząd w lipcu 2018 r. wystąpił do Komornika Sądowego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji z nieruchomości. Komornik poinformował Gminę, że została przyłączona do toczącego się już postępowania egzekucyjnego wobec tego samego dłużnika, jako kolejny wierzyciel. Ponadto Sąd zawiadomił Gminę o dokonaniu wpisu

¹⁴ Upomnienia wystawiono w dniach: 17-08-2017 r. (nr 2/17), - dotyczy zaległości z okresu I-VIII 2017 r., 08-12-2017 r. (nr 3/17) – dotyczy zaległości z okresu I-2012-XI-2017, 22-02-2018 r. (nr 2/18) - dotyczy zaległości z okresu 2013-2017, 24-10-2018 r. (nr 7/18) - dotyczy zaległości z okresu I-2013-X-2018, 28-11-2018 r. (nr 10/18) – dotyczy zaległości z okresu I-2013-XI-2018, 17-12-2018 r. (nr 12/18) – dotyczy zaległości z okresu 2013-2018, 28-11-2018 r. (nr 8, 9) – dotyczące zaległości za X- XI 2018 r., 17-12-2018 r. (nr 14) – dotyczące zaległości za okres XI-XII 2018 r., 24.10.2018 r. (nr 5,6) – dotyczące zaległości za X 2018 r., 12-01-2018 r. (nr 1/18) - dotyczące zaległości za XII 2017 r.

¹⁵ Tytuły wykonawcze wystawiono w dniach: 23.10.2017 r. (dotyczył zaległości od 16.12.2016 r. do 31.08.2017 r.) i 16.02.2018 r. (dotyczył zaległości od 16.09.2017 r. do 30.11.2017 r.).

¹⁶ Dz. U. 2018 r., poz. 850.

w księdze wieczystej nieruchomości będącej przedmiotem postępowania egzekucyjnego dotyczącego wezwania do zapłaty. W listopadzie 2018 r. otrzymano postanowienie sądowe o umorzeniu postępowania wobec dłużnika. Po otrzymaniu postanowienia Urząd podejmował dalsze działania windykacyjne w postaci wysyłania upomnień.

Zagadnienia związane z wystawianiem upomnień i tytułów wykonawczych nie zostały uregulowane w przepisach wewnętrznych Gminy.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zobowiązań podatku od nieruchomości od osób prawnych wskutek niepodjęcia przez Gminę czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji.

(dowód: akta kontroli str.[321-448])

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 273 dni od powstania zaległości podatkowej, natomiast tytuły wykonawcze po upływie do 70 dni od dnia wystawienia upomnienia. Zgodnie z przepisem § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁷, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie (ewentualnie w terminie 21 dni). Zgodnie zaś z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że zwłoka w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych wynikała z dużej ilości prowadzonych działań informacyjnych w odniesieniu do podatników fizycznych i prawnych, konieczności sporządzania terminowych sprawozdań, rozliczania wpłat podatkowych.

(dowód: akta kontroli str.[504])

3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie zostały wprowadzone uregulowania wewnętrzne określające szczegółowe zasady i tryb udzielania ulg, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności zaległości podatkowych. Stosowano więc w tym zakresie przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

W badanym okresie do organu podatkowego wpłynął jeden wniosek od osoby prawnej o zastosowanie ulgi podatkowej - odroczenia terminu płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami (łącznie 18,4 tys. zł). Wniosek został pozytywnie rozpatrzony, a podjęcie przez organ decyzji w sprawie przyznania ulgi poprzedzone było zebraniem i wyczerpującym rozpatrzeniem materiału dowodowego. Przedmiotowe postępowanie podatkowe przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. [449-501])

Wójt sporządził w terminie do 31 maja roku następnego wykaz osób prawnych, którym udzielił ulgi w postaci odroczenia zapłaty zaległości, w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹. Wykaz ten został podany do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy informacyjnej w Urzędzie.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. [502])

W przypadku udzielenia przez organ podatkowy ulgi nie naliczono podatnikowi opłaty prolongacyjnej, gdyż Rada Gminy nie podjęła uchwały w przedmiocie wprowadzenia tej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. [504])

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

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 niezwłoczne kierowanie upomnień i tytułów wykonawczych do podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych Gminy.

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
wniosków

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

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, 29 maja 2019 r.

Kontroler
Krzysztof Serwa
specjalista kp


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor

Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Grażyna Tużikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor

