



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.09.2019

Lech Bugaj
Wójt Gminy Gidle
Urząd Gminy w Gidlach
ul. Pławińska 22
97-540 Gidle

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 w Gidlach ¹ , ul. Pławińska 22, 97-540 Gidle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójt Gminy: Lech Bugaj od dnia 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">- od 8 grudnia 2014 r. do 30 sierpnia 2018 r. Janusz Puchalski- od 24 września 2018 r. do 18 listopada 2018 r. Marcin Bojarski
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej (akta kontroli str. 1 - 10)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujące w kontrolowanym okresie uchwały Rady Gminy Gidle w sprawie określenia stawek podatków od nieruchomości i od środków transportowych zawierały wszystkie przedmioty oraz kategorie opodatkowania wskazane w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴, a stawki podatków nie przekraczały progów ustanowionych przez Ministra Finansów⁵. W gminie Gidle⁶ prowadzono - wymaganą art. 7a ww. ustawy - ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym. Zapewniono również dostęp do ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Radomsku⁷, stanowiącej podstawę wymiaru podatków. Pracownicy Urzędu przeprowadzali czynności sprawdzające w odniesieniu do deklaracji składanych przez podatników, przy czym w pięciu przypadkach (spośród 15 analizowanych) dokonali tego nierzetelnie, bowiem zaniechali wezwania podatników do złożenia dokumentacji źródłowej potwierdzającej prawidłowość danych ujętych w deklaracjach. W kontrolowanym

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

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

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

⁵ 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 obwieszczeniem w sprawie w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dalej: Starostwo.

okresie pracownicy Urzędu - w związku z dwukrotnym pozyskaniem ze Starostwa informacji o sprzedaży przez podatnika tego samego środka transportowego - nie przeprowadzili stosownych czynności wyjaśniających, mających na celu skorygowanie deklaracji podatkowych. W konsekwencji, nie pobrano od podatnika należnego podatku za okres od 1 lipca 2017 r. do 30 marca 2018 r. na łączną kwotę 501 zł.

W Urzędzie podejmowano czynności windykacyjne w stosunku do zaległości podatkowych, choć upomnienia i tytuły wykonawcze nie były wystawiane niezwłocznie, a w odniesieniu do zaległości dwóch podatników w łącznej kwocie 68.474,40 zł nie wystawiono tytułów wykonawczych.

Decyzje w sprawie ulg podatkowych podejmowano po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego i przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej podatnika. W kontrolowanym okresie Wójt terminowo sporządził i podał do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, którym udzielił ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożył spłatę zobowiązań na raty.

III. Opis stanu faktycznego

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018 na terenie Gminy funkcjonowało odpowiednio 24 i 23 podatników (osób prawnych) podatku od nieruchomości oraz 3 i 2 podatników podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 28 – 29, 268 – 269, 467)

Zrealizowane dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniosły 1.735,8 tys. zł w 2017 r. i 1.511,6 tys. zł w 2018 r., w tym odpowiednio 540,6 tys. zł (31,1%) i 362,1 tys. zł (24%) z podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz 7,2 tys. zł (0,4%) i 10,5 tys. zł (0,7%) z podatku od środków transportowych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Uchwalone⁸ 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.

(dowód: akta kontroli str. 11 - 23)

Zgodnie z art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w Urzędzie prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja ta spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r.⁹, w tym umożliwiała eksport danych oraz tworzenie raportów i zestawień według kryteriów wybranych przez użytkownika, dostępnych w programie komputerowym. Dla poszczególnych podatników w ewidencji wskazywano m.in. wartość budowli, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków. Pracownicy Urzędu posiadali dostęp (za pośrednictwem internetu w trybie „on line”) do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo.

(dowód: akta kontroli str. 321 - 322)

⁸ Uchwały Rady Gminy: Nr XXXVI/244/17 z dnia 2017-11-30, Nr XXIV/171/16 z dnia 2016-11-24, Nr XXXVII/208/13 z dnia 2013-12-30, Nr XXXVI/245/17 z dnia 2017-11-30, Nr XXIV/172/16 z dnia 2016-11-24, Nr XXXVII/209/13 z dnia 2013-12-30.

⁹ Rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. nr 107, poz. 1138).

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. 27, 170 - 178)

Analiza 15 deklaracji podatkowych, w tym 5 w zakresie podatku od środków transportowych i 10 dotyczących podatku od nieruchomości wykazała, iż:

- 12 deklaracji złożonych zostało w wymaganym terminie, natomiast trzy – po wezwaniu przez Wójta na podstawie art. 274a Ordynacji podatkowej – po upływie od 18 do 355 dni od terminu wskazanego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (w dwóch przypadkach wszczęto postępowanie podatkowe);
- wszystkie deklaracje złożono na obowiązujących wzorach¹⁰;
- 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, przy czym nie zawsze czynności te były dokumentowane; w przypadku podatku od środków transportowych dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych; w przypadku podatku od nieruchomości dane z deklaracji porównywano z wypisem z rejestru gruntów, a także – zgodnie z wyjaśnieniami Wójta - weryfikowano telefonicznie z Wydziałem Geodezji Starostwa; w odniesieniu do pięciu deklaracji brak było dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość wartości budowli.

(akta kontroli str. 187 – 267, 325 - 344, 348 - 473)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W 2018 r. pracownicy Urzędu - w związku z pozyskaniem ze Starostwa informacji o sprzedaży środka transportowego - nie przeprowadzili stosownych czynności wyjaśniających zmierzających do skorygowania przez podatnika deklaracji podatkowych.

6 listopada 2017 r. do Urzędu wpłynęła informacja ze Starostwa o sprzedaży przez jednego z podatników (w dniu 30 czerwca 2017 r.) naczepy ciężarowej. W związku z dokonaną sprzedażą, podatnik skorygował deklarację podatkową za 2017 r. W dniu 5 kwietnia 2018 r. Urząd otrzymał ze Starostwa informację o sprzedaży przez tego samego podatnika ww. naczepy ciężarowej w dniu 26 marca 2018 r. Pracownicy Urzędu nie podjęli wówczas czynności wyjaśniających w tym zakresie; dokonali tego dopiero w trakcie niniejszej kontroli. Ustalono, że faktycznie nie doszło do sprzedaży naczepy w dniu 30 czerwca 2017 r., a 14 lipca 2017 r. nastąpiła korekta faktury sprzedaży. Zgodnie z wyjaśnieniami pracownika Urzędu, korekta ta nie została dostarczona do Urzędu, w związku z czym Urząd nie posiadał wiedzy o jej istnieniu.

NIK zauważa, że konsekwencją nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiotowym zakresie było uszczerplenie dochodu Gminy z tytułu podatku od środków transportowych za okres od 1 lipca 2017 r. do 30 marca 2018 r. na łączną kwotę 501 zł.

(akta kontroli str. 28, 176 – 177, 323 - 324)

¹⁰ Ustalonym przez Radę Gminy dla podatku od nieruchomości oraz wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z 19 listopada 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2025).

2. W przypadku 5 deklaracji na podatek od nieruchomości nierzetelnie przeprowadzano czynności sprawdzające w odniesieniu do wartości budowli, zaniechano bowiem wezwania podatników do przedłożenia dokumentacji źródłowej potwierdzającej prawidłowość danych wykazanych w deklaracjach. Wójt wyjaśnił m.in., iż w tym zakresie Urząd opierał się na danych wynikających z deklaracji z lat ubiegłych.

(akta kontroli str. 325 - 344)

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018, stan zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosił odpowiednio 113,5 tys. zł i 130,6 tys. zł, natomiast z tytułu podatku od środków transportowych – po 16,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 183 – 186, 270 - 273)

W Urzędzie dokonywano systematycznej kontroli terminowości wpływu podatków lokalnych podczas sporządzania comiesięcznych sprawozdań budżetowych. Nie sporządzano pisemnych analiz dotyczących terminowości wpływu należności.

(dowód: akta kontroli str. 325 - 344)

Analizie poddano 11 postępowań windykacyjnych, w których łączna kwota należności głównej wyniosła 197,1 tys. zł. W stosunku do podatników podejmowano działania informacyjne (w formie rozmowy telefonicznej), zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku zapłaty należności, przy czym jedynie w dwóch przypadkach działania te zostały udokumentowane w formie notatek służbowych. Upomnienia do podatników wysłane zostały w terminie od 25 do 666 dni od dnia 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. 295 – 299, 325 - 344)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu wystawili pięć tytułów wykonawczych. Zostały one wystawione w terminie od 11 do 289 dni od daty doręczenia 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 administracyjnej¹¹. Zagadnienia związane z wystawianiem upomnień i tytułów wykonawczych zostały uregulowane w sposób ogólny w przepisach wewnętrznych Gminy. W załączniku nr 1 „Zasady prowadzenia rachunkowości podatków i opłat lokalnych” do Zarządzenia Wójta Nr 99/2011¹², wskazuje się, iż jeżeli podatek nie zostanie zapłacony w terminie organ podatkowy wysyła upomnienie za potwierdzeniem odbioru, a na należności objęte upomnieniem sporządza się tytuły wykonawcze i przesyła się do właściwego Urzędu Skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 325 – 344, 471 - 473)

Gmina kierowała tytuły wykonawcze do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 300 - 320)

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

¹¹ Dz. U. 2018 r., poz. 850.

¹² Zarządzenia Wójta Nr 99/2011 z 13.12.2011 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Upomnienia oraz tytuły wykonawcze wobec zaległości z tytułu badanych podatków lokalnych nie były wystawiane niezwłocznie. Upomnienia kierowano do podatników w terminie do 666 dni od powstania obowiązku podatkowego, natomiast tytuły wykonawcze do 289 dni od daty doręczenia upomnienia. Ponadto w Urzędzie nie wystawiono tytułów wykonawczych w odniesieniu do nieuregulowanych przez dwóch podatników należności w łącznej kwocie 68.474,40 zł¹³. Zgodnie z przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁴, *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*. Zgodnie zaś z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Wójt wyjaśnił, iż do kwietnia 2018 r. powyższe obowiązki wykonywał pracownik, który obecnie znajduje się na emeryturze, w związku z czym brak jest dokumentacji stwierdzającej przyczyny zaistniałych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 325 - 347)

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu
faktycznego

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. Stosowano więc w tym zakresie przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

(dowód: akta kontroli str. 325 - 347)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło sześć wniosków od jednej osoby prawnej o zastosowanie ulg w spłacie należności z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2017ni 2018. Wójt - jako organ podatkowy - wydał: w 2017 r. jedną decyzję dotyczącą rozłożenia na raty zaległości za 2017 r. na kwotę 29.670 zł; w 2018 r. jedno postanowienie dotyczące pozostawienia bez rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty podatku, jedną decyzję odmowną w zakresie rozłożenia na raty zaległości podatkowych; w 2019 r. jedną decyzję w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowej za 2017 r., dwa postanowienia dotyczące odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowej za 2017 r. i za 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 274 - 294)

Zgromadzona w Urzędzie dokumentacja w ramach ww. postępowań obejmowała m.in. bilans, rachunek zysków i strat, informację o otrzymanej pomocy de minimis oraz wskazanie we wniosku ważnego interesu wnioskodawcy lub ważnego interesu publicznego. Z toczących się postępowań o udzielenie ulg nie sporządzano protokołów.

(dowód: akta kontroli str. 274 - 294)

¹³ Zaległość w podatku od nieruchomości w kwocie należności głównej 59.753,40 zł oraz zaległość w podatku od środków transportowych w kwocie 8.721 zł.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

Wójt sporządził w terminie do 31 maja 2017 r. i 2018 r. wykaz osób prawnych, którym udzielił ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożył spłatę na raty należności podatkowe w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł 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 publicznych¹⁶. Wykazy te zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ich wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 325 - 344, 179 - 182)

W przypadkach udzielenia przez organ podatkowy ulg nie naliczano podatnikom opłaty prolongacyjnej, gdyż Rada Gminy nie podjęła uchwały w przedmiocie wprowadzenia takiej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 325 - 347)

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:

1. Wyegzekwowanie należnego podatku od środków transportowych (naczepy ciężarowej) za okres od 1 lipca 2017 r. do 30 marca 2018 r.
2. Rzetelne prowadzenie czynności sprawdzających poprawność złożonych deklaracji podatkowych.
3. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

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, 18 czerwca 2019 r.

Kontroler
Ryszard Lewiński
gł. specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up. 
podpis
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor