



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia                      września 2011 r.

**Pan  
Andrzej JANKOWSKI  
Burmistrz  
Miasta – Gminy Stryków**

LLO-4101-13-04/2011  
P/11/163

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Urzędzie Miasta – Gminy Stryków, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie ulg udzielanych przez Miasto - Gminę w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 września 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie ulg w odniesieniu do podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W latach 2008 – 2011 (I kwartał) dochody z badanych podatków wyniosły łącznie 47.225 tys. zł, a przyznane w tym czasie ulgi oraz zwolnienia - 1.780 tys. zł, co stanowiło 3,8% uzyskanych dochodów.
2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli projekty uchwał w sprawach dotyczących badanych podatków przygotowywane były rzetelnie, z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej i z powołaniem właściwej podstawy prawnej. Uchwały te zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego oraz zamieszczone na tablicach

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu. Data przyjęcia uchwał umożliwiła ich wejście w życie na początku każdego roku podatkowego. W badanych uchwałach nie wystąpiły przypadki przekroczenia upoważnień ustawowych lub obniżenia stawki podatku do „0”. Określone stawki nie przekraczały również górnej granicy stawek kwotowych ogłoszonych na dany rok podatkowy w obwieszczeniach Ministra Finansów. Rada Miasta skorzystała z uprawnień do różnicowania (stosowania niższych od maksymalnych) stawek podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, a dla wymiaru podatku rolnego przyjęła niższe średnie ceny skupu żyta od podanych przez Główny Urząd Statystyczny. Skutki finansowe tego różnicowania oszacowano w badanym okresie na łączną kwotę 5.920 tys. zł, co stanowiło 12,5% sumy dochodów z badanych podatków.

3. W sprawozdaniach Rb - PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb - 27S z wykonania planu dochodów, Urząd nie wykazywał - wymaganych przepisami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>2 3</sup>, zwanych dalej odpowiednio „rozporządzeniami Ministra Finansów z 2006 i z 2010 roku” - skutków udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości dla Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Zgierzu (KPSP) i w podatku od środków transportowych dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Strykowie (ZGKiM). Kwota niewykazanych w sprawozdaniach zwolnień (wyliczonych w trakcie kontroli na podstawie składanych przez te podmioty deklaracji) wyniosła dla KPSP łącznie - 9.060 zł (2.917 zł w 2008 r. 3.043 zł w 2009 r. oraz 3.100 zł w 2010 r.), a dla ZGKiM - 20.532 zł (po 6.844 zł w każdym roku). Analizowane roczne sprawozdania Rb - PDP oraz RB - 27S podpisane zostały przez Annę Sasin – Sekretarza Miasta, która stosownie do wewnętrznych uregulowań organizacyjnych i zakresu czynności nie była uprawniona do dokonywania tej czynności. Jak wyjaśnił Pan Burmistrz, sprawozdania te zostały podpisane przez Sekretarza Miasta na podstawie wydanych przez niego ustnych upoważnień, które w formie pisemnej zostały ustanowione 13 kwietnia 2011 r. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że nieprzestrzeganie obowiązujących zasad przy sporządzaniu tych sprawozdań było skutkiem niedopatrzenia.

---

<sup>2</sup> § 9 ust. 1 rozporządzenia oraz § 7 ust. 3 w związku z § 3 ust. 1 pkt 10 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej -- Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

<sup>3</sup> § 9 ust. 1 rozporządzenia oraz § 7 ust. 3 w związku z § 3 ust. 1 pkt 10 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej -- Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Jak wynika z zapisów ujętych w sprawozdaniach Rb - 27S za I kwartał 2011 r. największym podatnikiem korzystającym ze zwolnień w podatku od nieruchomości i jedynym podatnikiem korzystającym ze zwolnienia z podatku od środków transportowych był ZGKiM, działający jako jednostka organizacyjna gminy – zakład budżetowy - powołany w celu zaspakajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Innymi podmiotami korzystającymi ze zwolnienia w podatku od nieruchomości były: jednostki ochotniczej straży pożarnej, gminne biblioteki oraz ośrodki kultury i rekreacji.

Odnosząc się do przyczyn niewykazywania w sprawozdaniach skutków udzielonych zwolnień, Pan Burmistrz podał m.in.: *„Nie wykazano skutków zwolnień w sprawozdaniach Rb - PDP i Rb – 27S za lata 2008 – 2010 z uwagi na utrwalone interpretacje, które wyraźnie wskazywały i wskazują, że jeśli nie dojdzie do przeniesienia władania na podstawie umowy lub innego tytułu prawnego nieruchomości stanowiących własność gminy na konkretny podmiot, to nie jest on podatnikiem podatku od nieruchomości”*.

Nie kwestionując przedstawionego przez Pana stanowiska, NIK zauważa, że Urząd nie dysponował dokumentami określającymi sposób i formę przekazania nieruchomości na rzecz ZGKiM w 1992 r., a skutki udzielonych zwolnień dla wszystkich podmiotów korzystających ze zwolnienia w podatku od nieruchomości i od środków transportowych, w latach 2008 – 2010 nie były ujmowane w księgowości podatkowej Urzędu, do czego obligowały przepisy zawarte w § 3 ust. 1 pkt 10 odpowiednio załączników nr 34 i 39 do rozporządzeń Ministra Finansów z 2006 r. i z 2010 r.

4. Najwyższa Izba Kontroli – mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pozytywnie ocenia postępowanie przy udzielaniu indywidualnych ulg podatkowych. Analiza 15 decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań na łączną kwotę 55 tys. zł wykazała, że 11 z nich wydanych zostało po przeprowadzeniu postępowania dowodowego na podstawie art. 67a i 67b ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>, zwanej dalej „O.p.”, tj. ze wskazaniem na występowanie ważnego interesu podatnika. W przypadku dwóch decyzji o nr: FP 31103/7/08 i W.F. 3114/2/08 rozkładających na raty zaległości podatkowe wraz z odsetkami w podatku od nieruchomości i od środków transportowych w łącznej wysokości 31.172 zł, przesłanką udzielenia ulgi była trudna sytuacja ekonomiczna podmiotu. W ocenie NIK, decyzje te zostały wydane bez wykazania ważnego interesu podatnika, bowiem fakt niedoszacowania wartości inwestycji i powstałego z tego tytułu zadłużenia inwestora wobec podatnika są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

gospodarczej, a podatnik nie przedłożył organowi podatkowemu dokumentów potwierdzających okoliczności wskazane przez niego we wniosku. Formułując powyższą ocenę, NIK wziął pod uwagę, że decyzje te nie skutkowały zmniejszeniem dochodów Gminy, a jedynie przesunięciem w czasie wpływu środków budżetowych.

W dwóch decyzjach o nr FP. 31102/1/08 i W.F. 31102/2/10 przesłanką umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Głownie na łączną kwotę 7.430 zł był brak płynności finansowej jednostki, co w ocenie organu podatkowego miało negatywny wpływ na realizację zadań statutowych SP ZOZ. We wniosku o umorzenie zaległości, pozytywnie zaopiniowanym przez Komisję Budżetu, Spraw Gospodarczych i Mienia Komunalnego Rady Miejskiej, SP ZOZ informował o posiadanych zobowiązaniach na dzień 31 grudnia 2009 r. w wysokości 27.658 tys. zł, z czego zobowiązania długoterminowe z tytułu zaciągniętych kredytów stanowiły kwotę 18.976 tys. zł.

Po przeanalizowaniu materiałów zgromadzonych z badanych postępowań podatkowych i z czterech sesji Rady Miejskiej, na których omawiano sytuację finansową SP ZOZ - pomimo ugruntowanego orzecznictwa<sup>5</sup> wskazującego, że trudna sytuacja ekonomiczna, dekoniunktura na rynku, zmniejszenie sprzedaży czy też znaczenie przedsiębiorstwa dla gminy nie noszą cech nadzwyczajnych i są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej - Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła argumenty przedstawione przez Pana Burmistrza w uzasadnieniach do decyzji oraz w złożonych wyjaśnieniach.

W Urzędzie dopełniono obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup>, podając do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, którym na podstawie decyzji udzielono ulg w spłacie podatku w kwocie przewyższającej 500 zł, a także wykazy osób prawnych i fizycznych, którym w roku budżetowym udzielono pomocy publicznej.

5. Przed wydaniem decyzji dotyczących ulg podatkowych nie zawsze były przestrzegane ogólne zasady postępowania podatkowego zawarte w Ordynacji podatkowej. Analiza 22 spraw zakończonych wydaniem decyzji wykazała, że w 5 sprawach przed wydaniem decyzji organ podatkowy nie zapewnił czynnego udziału strony w postępowaniu oraz nie

---

<sup>5</sup> M.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 maja 2009 r. ISA/Gd645/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2010 r. ISA/GL 121/09, wyrok WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. SA/Sz945/01

<sup>6</sup> Art.37 ust. 1pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 159, poz. 1240 ze zm.), obowiązujący od 1 stycznia 2010 r. oraz poprzednio obowiązujący art. 14 pkt 2 lit. e i f ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 ze zm.).

wyzaczył stronom siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, do czego był zobligowany postanowieniami art. 123 § 1 i art. 200 § 1 O. p. W 13 decyzjach powołano niewłaściwą lub niepełną podstawę prawną, a w 4 decyzjach nieaktualne dane promulgacyjne O.p. Stanowiło to naruszenie uregulowań zawartych w art. 210 § 1 pkt 4 tej ustawy. W czterech sprawach, w których wnioski o udzielenie ulgi nie zostały załatwione w terminie określonym w art. 139 O.p., poinformowano podatników – zgodnie z art. 140 O.p. – o przyczynach niedotrzymania terminu, wskazując jednocześnie nowy termin załatwienia sprawy, który przez organ podatkowy został dotrzymany.

6. W Urzędzie ustalone zostały procedury kontroli wewnętrznej i sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów i wydatków budżetu gminy oraz zapewniono funkcjonowanie audytu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą, w planach kontroli wewnętrznej nie uwzględniono zagadnień dotyczących udzielania ulg w podatkach stanowiących dochód gminy jak też nie przeprowadzono kontroli na podstawie przepisów działu VI Ordynacji podatkowej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- przeanalizowanie stanu prawnego nieruchomości przekazanych ZGKiM w Strykowie,
- rzetelne i zgodne z obowiązującymi zasadami sporządzanie sprawozdań Rb - 27S i Rb PDP,
- ewidencjonowanie w księgowości podatkowej faktycznych skutków udzielonych zwolnień podatkowych,
- zamieszczanie w decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych pełnej i prawidłowej podstawy prawnej,
- podejmowanie decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w oparciu o materiał dowodowy wykazujący ważny interes podatnika.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Burmistrza w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 prawo zgłoszenia na piśmie do

Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.