



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2011 r.

**Pan
Piotr NIEDŹWIECKI
Prezydent Miasta
Zduńska Wola**

P/11/163

LLO-4101-13-06/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Urzędzie Miasta w Zduńskiej Woli, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie ulg udzielanych przez Miasto w odniesieniu do podatków stanowiących jego dochód w latach 2008 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 sierpnia 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych uchybień.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne przygotowanie projektów uchwał w sprawach określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, udzielanie ulg z zachowaniem wymogów proceduralnych oraz udzielanie przedsiębiorcom pomocy de minimis po analizie wszystkich kryteriów uzasadniających przyznanie takiej pomocy.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Zrealizowane dochody z podatków rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych wyniosły w latach 2008-2011 (I kwartał) łącznie 48.572 tys. zł. Przyznane ulgi indywidualne w łącznej wysokości 923 tys. zł (bez uwzględnienia umorzonych zaległości podmiotów wykreślonych z Krajowego Rejestru Sądowego w wysokości 930,1 tys. zł) stanowiły 1,9% uzyskanych w tym okresie dochodów.
2. W ocenie NIK Urząd rzetelnie opracowywał projekty uchwał Rady Miasta w Zduńskiej Woli, dotyczące badanych podatków, z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej oraz z zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej. Określone w uchwałach stawki mieściły się w granicach ustalonych w przepisach wykonawczych do ustawy podatkowej (obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych² oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych³), a ich zróżnicowanie uwzględniało dyspozycje wynikające z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴, zwanej dalej „upol”. Uchwały nie zawierały zapisów subdelegujących, nie wystąpiły również przypadki obniżenia stawki podatkowej do „0”. Skutki finansowe zróżnicowania (stosowania niższych niż maksymalne) stawek podatkowych wyniosły łącznie 10.913 tys. zł, co stanowiło 22,5% uzyskanych dochodów z badanych podatków.

Nie kwestionując zasadności zwolnienia z opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych na ochronę bezpieczeństwa, porządku publicznego czy walkę z pożarami, NIK zauważa, że w przygotowanym przez Pana Prezydenta uzasadnieniu do projektu uchwały NR XLIV/443/09 z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na 2010 r. wskazano, że zwolnieniu temu podlegają nieruchomości lub ich części zajęte przez formacje przeznaczone do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także formacje przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Zdaniem NIK, użyte sformułowania „przez formacje” mogły sugerować nie tylko przedmiotowy – określony w art. 7 ust. 3 upol – ale i podmiotowy charakter zwolnienia. Zapis z projektu uchwały został powtórzony w omawianej uchwale Rady Miasta, a skutki finansowe tych zwolnień wyniosły w 2010 r. 41.281 zł..

² z 26.07.2007 r. (M.P. Nr 47 poz. 557), z 26.07.2007 r. (M.P. Nr 47 poz. 557), z 3.08.2009 r. (M.P. Nr 52. poz. 742), z 30.07.2010 r. (M.P. Nr 55, poz. 755)

³ z 10.10.2007 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2008 r. (M.P.07.76.813), z 13.10.2008 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2009 r. (M.P.08.78.692), z 6.10.2009 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2010 r. (M.P.09.67.872).

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 95 poz. 613 ze zm.

Uchwały Rady Miasta zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego oraz zamieszczone na tablicach ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu. Stwierdzono jednak, że z jedna z uchwał o nr XLIV/443/09 podjęta przez Radę w dniu 21 grudnia 2009 r. została opublikowana dopiero 30 stycznia 2010 r., tj. w trakcie roku podatkowego.

3. Najwyższa Izba Kontroli jako rzetelne – z wyjątkiem jednej decyzji - ocenia postępowanie Urzędu przy udzielaniu indywidualnych ulg podatkowych podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą.

Analiza 14 decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 958 tys. zł, w tym 4 umarzających zaległości w kwocie 320 tys. zł wykazała, że 13 z nich zostało wydanych w oparciu o przeprowadzone postępowania dowodowe. W ocenie NIK, wydanie jednej z analizowanych decyzji o nr D.III.3114-3/09, umarzającej zaległości w podatku od środków transportu za I półrocze 2009 r. w kwocie 889 zł nie została poprzedzona pełną oceną kondycji finansowej przedsiębiorstwa oraz stanu majątkowego podatnika. Została wydana tylko na podstawie analizy zapisów z księgi przychodów i rozchodów za okres pięciu miesięcy poprzedzających jej wydanie.

Analiza 6 innych decyzji o nr: D.III.3110-17/08, D.III.3110-2/09, D.III.3110-7/09, D.III.3110-3/367/10, D.III.3110-16/09 i D.III.3110-4/368/10 (w tym 3 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych w łącznej kwocie 214 tys. zł i 3 decyzji o rozłożeniu na raty należności w łącznej wysokości 549 tys. zł) wykazała, że zostały one wydane m.in. na podstawie art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, zwanej dalej „Ordynacją podatkową” lub „O.p.” tj. ze wskazaniem na występowanie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

Zasadniczą przesłanką dla udzielenie przedmiotowych ulg, podniesionym zarówno przez byłego jak i obecnego Prezydenta Miasta, było znaczenie przedsiębiorstw dla lokalnego rynku pracy. Podkreślono, iż są to przedsiębiorstwa o długoletnich tradycjach, podejmujące działania restrukturyzacyjne zmierzające do dostosowania produkcji do zmieniających się potrzeb rynku. Tworzenie nowych miejsc pracy w czasie, gdy inne przedsiębiorstwa te miejsca ograniczały, zostało przez organ podatkowy uznane za okoliczność decydującą o spełnieniu przesłanki interesu publicznego.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli po przeanalizowaniu materiałów zgromadzonych z badanych postępowań podatkowych, pomimo ugruntowanego orzecznictwa⁶ zgodnie z którym trudna sytuacja ekonomiczna, dekonunktura 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, uwzględniła argumenty przedstawione przez Prezydentów Miasta w uzasadnieniach do decyzji oraz złożonych wyjaśnieniach.

.Decyzje te wydane zostały w terminie określonym w art. 139 O.p. i zawierały uzasadnienie faktyczne oraz prawne, jednakże zawierały one niepełną podstawę prawną ograniczoną do przywołania tylko art. 67b Ordynacji podatkowej, z pominięciem stosownego paragrafu art. 67a tej ustawy.

4. Spośród 14 decyzji pozytywnych, sześć na kwotę 782 tys. zł dotyczyło ulg przyznanych przedsiębiorcom w ramach pomocy de minimis. Pomoc ta nie przekroczyła kwotowego pułapu określonego w przepisach wspólnotowych, a organ podatkowy wyegzekwował od podmiotów ubiegających się o jej udzielenie niezbędne zaświadczenia i oświadczenia.

W okresie objętym kontrolą stosowano się do wymogów określonych w art. 14 pkt 2 lit. e i f ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych⁷ oraz art. 37 ust.1 pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸. Do publicznej wiadomości podawano wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, którym udzielono pomocy publicznej a w zakresie podatków udzielono ulg, umorzeń lub rozłożono na raty spłatę w kwocie przewyższającej 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

5. W Urzędzie ustalono pisemne wewnętrzne procedury sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów i wydatków budżetu Miasta. W planach kontroli wewnętrznej i audytora wewnętrznego nie uwzględniono zagadnień dotyczących udzielania ulg podatkowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- ujmowanie w projektach uchwał zapisów odnoszących się wyłącznie do przedmiotu opodatkowania,
- zamieszczanie w decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych pełnej podstawy prawnej,

⁶ 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

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- podejmowanie decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w oparciu o pełny materiał dowodowy i po przeprowadzeniu pełnego postępowania dowodowego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Prezydentowi 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.