



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia sierpnia 2011 r.

**Pan
Janusz Urban
Burmistrz Bychawy**

LLU-4101-10/01/2011
P/11/163

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 Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Bychawie (dalej: Urząd) kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Bychawa w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Pozytywną ocenę uzasadnia rzetelne przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej w sprawach dotyczących podatków, terminowe przekazywanie uchwał właściwym organom nadzoru oraz udzielanie ulg z zachowaniem wymogów proceduralnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- wprowadzeniu, w drodze uchwały Rady Miejskiej, podmiotowego zwolnienia od podatku rolnego,
- nieprawidłowym określaniu nowego terminu załatwienia sprawy w zawiadomieniach kierowanych do podatników na podstawie art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej²,

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

² Ustawa dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.).

- błędnym wyliczeniu wartości pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom, którym odroczone lub rozłożono na raty zapłatę zaległości podatkowych.

1. Wysokość obowiązujących w latach 2008-2011 stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych została określona przez Radę Miejską w Bychawie zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³. Skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w badanym okresie 5.283,7 tys. zł, co stanowiło 54,4% dochodów zrealizowanych z objętych kontrolą podatków (9.709,6 tys. zł). Rada Miejska skorzystała z wynikającego z art. 10 ust. 2 ww. ustawy uprawnienia i zróżnicowała stawki podatku od środków transportowych w zależności do roku produkcji pojazdu⁴.

Projekty uchwał podatkowych Rady Miejskiej w Bychawie przygotowywane były z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.⁵ oraz z zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej. Uchwały przekazywano Wojewodzie Lubelskiemu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie w terminie określonym w art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. Nakazy płatnicze na łączne zobowiązanie pieniężne (obejmujące podatek rolny, leśny, od nieruchomości) były wydawane po wejściu w życie uchwał Rady Miejskiej w Bychawie, określających stawki podatkowe.

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały wprowadzone przez Radę Miejską⁷ zwolnienia od podatku rolnego, od nieruchomości i od środków transportowych, których skutki wyniosły ogółem 1.314,8 tys. zł.

W przypadku niektórych zwolnień od podatku rolnego i od nieruchomości Rada Miejska w Bychawie wskazała w uchwałach podmioty do nich uprawnione:

- uchwałą z dnia 28.11.2008 r. zwolniono od podatku rolnego grunty zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych, z wyjątkiem wykorzystywanych na potrzeby działalności gospodarczej⁸,

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.

⁴ Uchwała Nr XIV/84/07 z 30.10.2007 r. w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych oraz uchwała Nr XLI/248/09 z 26.11.2009 r. w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁷ Uchwały: Nr XXXI/271/05 z 28.04.2005 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku rolnego (ze zm., obowiązywała do 10.02.2009 r.), Nr XXVIII/170/08 z 28.11.2008 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku rolnego, Nr III/20/02 z 12.12.2002 r. w sprawie zwolnienia od podatku od środków transportowych, Nr XXXII/277/05 z 27.05.2005 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości (ze zm.).

⁸ Uchwała Nr XXVIII/170/08 weszła w życie 10 lutego 2009 r. i zastąpiła uchwałę Nr XXXI/271/05 z dnia 28.04.2005 r.

- uchwałą z 27.05.2005 r. (ze zm.) zwolniono od podatku od nieruchomości m.in. budynki lub ich części oraz grunty będące własnością gminy, z wyjątkiem będących w posiadaniu osób fizycznych, osób prawnych i innych niż gminne jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – na podstawie tytułu prawnego lub bez tytułu prawnego, a także budynki lub ich części oraz grunty zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych, z wyjątkiem budynków lub ich części oraz gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Ww. zapisy wykraczały poza delegację ustawową zawartą w art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁹ oraz w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zezwalającą na wprowadzenie przez Radę Miejską zwolnień wyłącznie o charakterze przedmiotowym¹⁰. Skutki tych zwolnień wyniosły w kontrolowanym okresie 208,3 tys. zł.

Ponadto w uchwale z dnia 27.05.2005 r. (ze zm.) Rada Miejska w Bychawie – wbrew przepisom art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – wprowadziła częściowe zwolnienia od podatku od nieruchomości¹¹. W latach 2008-2011 (I kwartał) skorzystało z nich sześciu przedsiębiorców, którzy ponieśli nakłady inwestycyjne na zakup (budowę) nieruchomości na potrzeby działalności gospodarczej oraz jeden – rozpoczynający działalność na terenie Gminy. Kwota zwolnień wyniosła ogółem 23,7 tys. zł.

3. W latach 2008-2011 (I kwartał) udzielono 204 ulg indywidualnych na kwotę ogółem 654,2 tys. zł oraz wydano 16 decyzji odmownych. Analiza 17 decyzji w sprawie udzielenia ulg przedsiębiorcom¹² wykazała, że postępowania przeprowadzono z zachowaniem przepisów Ordynacji podatkowej, a decyzje wydawano w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, wymagane w art. 210 Ordynacji podatkowej.

W kierowanych do podatników zawiadomieniach informujących o niezłażwieniu wniosku o udzielenie ulgi w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej wskazywano, że zostanie on załażwiony niezwłocznie po zgromadzeniu (przedłożeniu przez wnioskodawcę) całości materiału dowodowego¹³. Takie określenie nowego terminu załażwienia sprawy było

⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.

¹⁰ Organy nadzoru nie orzekły niezgodności tych uchwał z prawem.

¹¹ Zgodnie z uchwałą Nr XXXII/277/05 z 27.05.2005 r. (ze zm.) zwolnienie przyznawane było na okres od roku do 5 lat, a jego wysokość (od 15% do 100% należnego podatku) była uzależniona m.in. od liczby nowo utworzonych miejsc pracy, utrzymania zatrudnienia, wartości inwestycji na zakup gruntów lub budowę budynków wykorzystywanych na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej.

¹² 15 pozytywnych, przyznających ulgi w spłać zobowiązań na kwotę 285,2 tys. zł (z odsetkami) i dwóch decyzji odmownych.

¹³ Zawiadomienia: z dnia 2.04.2009 r. w sprawie dot. decyzji Fn.3110-3-4/09, z dnia 18.12.2009 r. – w sprawie dot. decyzji Fn.3110-3-12/09, z dnia 23.07.2010 r. w sprawie dot. decyzji Fn.3110-4-5/10.

niezgodne z art. 140 § 1 w związku z art. 12 Ordynacji podatkowej, co znalazło potwierdzenie również w orzecznictwie NSA¹⁴.

W rocznych sprawozdaniach Rb-27S za 2008 r. i 2010 r. – wbrew wymogom § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ – nie wykazano umorzonych i rozłożonych na raty odsetek w kwotach odpowiednio: 2.426 zł oraz 81 zł.

4. W 10 przypadkach udzielone ulgi zakwalifikowano jako pomoc publiczną. Podatnicy ubiegający się o przyznanie pomocy przedstawiali dokumenty wymagane w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁶, a Urząd terminowo wydawał zaświadczenia o jej udzieleniu, na formularzach zgodnych z wzorami stanowiącymi załączniki Nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁷. Łączna kwota pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom w okresie trzech lat nie przekraczała równowartości 200 tys. euro, a przedsiębiorcom działającym w sektorze transportu drogowego – 100 tys. euro, tj. granicy określonej w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis¹⁸.

W czterech przypadkach¹⁹ - w wyniku wyliczenia wartości udzielonej pomocy publicznej niezgodnie z przepisami § 4²⁰ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach²¹ – wartość tej pomocy zawyżono ogółem o 537,52 zł.

Kwoty wykazane w pozostałych zaświadczeniach o udzielonej pomocy de minimis zostały prawidłowo wyliczone, w wysokości udzielonych umorzeń i zwolnień od podatku.

¹⁴ Np. wyroki: I FSK 974/07 z dnia 2.10.2007 r. oraz I FSK 93/10 z 19.08.2010 r.

¹⁵ Instrukcja... stanowi zał. Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3.02.2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) oraz stanowiła zał. Nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27.06.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781, ze zm., rozporządzenie utraciło moc z dniem 8.02.2010 r.)

¹⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 354, ze zm.

¹⁸ Dz.U.UE.L. Nr 379 s. 5 z dnia 28 grudnia 2006 r.

¹⁹ Decyzje o odroczeniu terminu zapłaty lub rozłożeniu na raty: Fn.3110-3-12/09 z 20.01.2010 r., Fn.3110-3-7/09 z 5.06.2009 r., Fn.3114-2-1/09 z 2.02.2009 r., Fn.3111-5-68/08 z 15.01.2009 r.

²⁰ Do dnia 18.08.2004 r. sposób wyliczania wartości pomocy dla odroczonej lub rozłożonej na raty zaległości podatkowych z odsetkami określony był w § 4 pkt 12 i 12a, po tym dniu – w § 4 pkt 17 i 18 rozporządzenia.

²¹ Dz.U. Nr 194, poz. 1983, ze zm.

5. Burmistrz Bychawy dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych²² i terminowo opublikował wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, którym na podstawie decyzji udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożeń na raty, a także wykazy osób prawnych i fizycznych, którym w roku budżetowym udzielono pomocy publicznej. Ujęte w wykazach kwoty udzielonych ulg wynikały z decyzji o ich przyznaniu²³.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przygotowanie projektów uchwał w sprawie zmiany uchwał Rady Miejskiej w Bychawie i wyeliminowanie zwolnień o charakterze przedmiotowo-podmiotowym od podatku od nieruchomości i rolnego,
- 2) wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych odsetek od umorzonych zaległości z tytułu podatków,
- 3) prawidłowe wyliczanie wartości udzielonej pomocy publicznej,
- 4) określanie nowego terminu załatwienia sprawy zgodnie z wymogami art. 140 § 1 w związku z art. 12 Ordynacji podatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

²² Art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f, g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), obowiązujący od 1.01.2010 r. oraz poprzednio obowiązujący art. 14 pkt 2 lit. e, f ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

²³ Sprawdzono dla objętych kontrolą decyzji przyznających ulgi.