



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 18 listopada 2011 r.

**Pan
Jacek Grządka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Lublinie**

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 kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód gminy w latach 2008-2011 (I kwartał) przez Gminy: Bychawa, Piaski, Opole Lubelskie i Parczew oraz Miasto Radzyń Podlaski. Wyniki tych kontroli zostały przedstawione w protokołach kontroli, podpisanych przez burmistrzów kontrolowanych jednostek.

W związku z tym, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, stosownie do art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², sprawuje nadzór na gminami w zakresie spraw finansowych i jest właściwa, na podstawie przepisów art. 11 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³, do objęcia nadzorem uchwał w sprawach podatków, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrola wykazała, że w przypadku niektórych zwolnień od podatków, w uchwałach organów stanowiących kontrolowanych jednostek wskazano podmioty do nich uprawnione (przez określenie wyjątkowych cech).

Z podatku od nieruchomości zwolniono m.in:

- budynki lub ich części oraz grunty zajęte na prowadzenie statutowej działalności przez publiczne placówki opieki zdrowotnej oraz policję⁴,

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

² Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, ze zm.

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Piaskach Nr XI/81/2003 z 28.11.2003 r. (Dz.Urz. Lubel. Nr 209, poz. 3934).

- budynki lub ich części oraz grunty i budowle zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych (prowadzenie działalności przez ochotnicze straże pożarne), a także budynki lub ich części oraz grunty, stanowiące własność gminy (lub będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych), zajęte na prowadzenie działalności statutowej przez gminne jednostki organizacyjne⁵,
- grunty wykorzystywane przez wspólnoty gruntowe⁶,
- budynki inne niż mieszkalne stanowiące własność emerytów lub rencistów, którzy przekazali gospodarstwa rolne na rzecz Skarbu Państwa⁷,
- budynki, budowle i grunty zajęte na prowadzenie działalności statutowej w zakresie pożytku publicznego przez stowarzyszenia emerytów, rencistów i kombatantów oraz stowarzyszenia osób niepełnosprawnych⁸.

Od podatku od środków transportowych zwolniono m.in. autobusy służące do przewozu dzieci i młodzieży szkolnej będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych⁹, a od podatku rolnego - grunty zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych (z wyjątkiem wykorzystywanych na potrzeby działalności gospodarczej)¹⁰. Grunty i lasy wykorzystywane na potrzeby wspólnot gruntowych Rada Miejska w Opolu Lubelskim zwolniła z podatku rolnego i leśnego¹¹. Ponadto Rada Miejska w Bychawie wprowadziła częściowe zwolnienia od podatku od nieruchomości¹².

Wprowadzone przez rady gmin zwolnienia od podatków, o których mowa wyżej, wykraczały poza delegacje ustawowe, zawarte w art. 7 ust. 3 oraz w art. 12 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 13e ustawy o podatku rolnym i art. 7 ust. 3 ustawy o podatku leśnym¹³, zezwalające na wprowadzenie przez radę gminy zwolnień wyłącznie o charakterze przedmiotowym oraz zwolnień całkowitych, a nie częściowych, mających

⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Bychawie Nr XXXII/277/05 z 27.05.2005 r. (Dz.Urz. Nr 152, poz. 2699 ze zm.); Uchwała Rady Miejskiej w Piaskach Nr XI/81/2003 z 28.11.2003 r.; uchwały Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim: Nr XXVII/170/09 z 26.05.2009 r. (Dz.Urz.Lubel. Nr 90, poz. 2133) i Nr XXVII/243/01 z 26.11.2001 r. (Dz.Urz.Lubel. Nr 106, poz. 2160); uchwała Rady Miejskiej w Parczewie Nr XIV/73/2007 z 22.11.2007 r. (Dz.Urz. Lubel. Nr 196, poz. 3687).

⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim Nr XXVII/170/09 z dnia 26.05.2009 r.

⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Parczewie Nr XIV/73/2007 z dnia 22.11.2007 r.

⁸ Uchwała Rady Miasta Radzyń Podlaski Nr XXVII/148/08 z 27.11.2008 r. (Dz.Urz.Lubel. Nr 137, poz. 3283).

⁹ Uchwała RM w Piaskach Nr XXXIII/252/2005 z 2.12.2005 r. (Dz.Urz.Lubel. z 2006 r. Nr 1, poz. 10).

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Bychawie Nr XXVIII/170/08.

¹¹ Uchwały Nr: XVI/151/04 i XVI/153/04 z dnia 10.12.2004 r. (Dz.Urz.Lubel. z 2005 r. Nr 4, poz. 83 i 85).

¹² 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 była zróżnicowana i wynosiła od 15% do 100% należnego podatku.

¹³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.); ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969, ze zm.); ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. Nr 200, poz. 1682).

charakter ulgi podatkowej. Znajduje to potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądowym oraz rozstrzygnięciach regionalnych izb obrachunkowych¹⁴.

Wszystkie uchwały poddane zostały badaniu prawidłowości zawartych w nich zapisów przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie, która nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń. Burmistrzowie kontrolowanych gmin wyjaśnili, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie prowadząc działalność szkoleniową proponuje do ewentualnego zastosowania wzory uchwał m.in. w sprawie wprowadzenia zwolnień w podatkach lokalnych oraz, że podczas przygotowywania projektów uchwał korzystano z tych wzorców.

W piśmie z dnia 14 czerwca 2011 r. wyjaśnił Pan, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie poddało ocenie uchwały Rady Miejskiej w Piaskach¹⁵ w oparciu o kryterium legalności, w wyniku której uznało je za zgodne z prawem.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do burmistrzów kontrolowanych Gmin Najwyższa Izba Kontroli wносиła m.in. o przygotowanie i przedłożenie organom stanowiącym projektów uchwał zmieniających obecnie obowiązujące uchwały, eliminujących zwolnienia z podatków o charakterze przedmiotowo-podmiotowym oraz zwolnienia częściowe. Burmistrzowie nie zgłosili zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. W odpowiedziach na wystąpienie pokontrolne organy wykonawcze skontrolowanych jednostek poinformowały o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, z wyjątkiem Burmistrza Miasta Radzyń Podlaski, który odmówił realizacji wniosku, powołując się m.in. na to, że do uchwały wprowadzającej zwolnienia od podatku od nieruchomości (nr XXVII/148/08 z 27.11.2008 r.) nie miał zastrzeżeń organ nadzoru – Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie – Zespół Zamiejscowy w Białej Podlaskiej, który sprawdza uchwały pod względem prawnym. Natomiast Burmistrz Opola Lubelskiego uzależnił realizację wniosku od stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały (w całości lub w części) orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały. Stosownie do

¹⁴ M.in. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lutego 2010 r. I SA/Go 27/10, z dnia 26 stycznia 2010 r. I SA/Go 599/09, z dnia 18 czerwca 2009 r. I SA/Go 265/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2008 r. I SA/Po 965/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2008 r. I SA/Kr 177/08, wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r. II FSK 1238/06 oraz uchwały: RIO w Opolu z dnia 16 grudnia 2009 r. nr 29/106/09 (Dz.Urz.Opols. z 2010 Nr 1, poz. 17), RIO w Poznaniu z dnia 18 listopada 2009 r. nr 17/994/09 (Dz.Urz.Wielk. z 2010 r. Nr 4, poz. 119), RIO w Krakowie z dnia 16 grudnia 2009 r. nr I-411/293/09 (Dz.Urz.Małop. Nr 848, poz. 6810), RIO w Opolu z dnia 2 grudnia 2009 r. Nr 27/100/09 (Dz.Urz.Opols z 2010 r. Nr 1, poz. 12).

¹⁵ Pismo dotyczyło uchwał Rady Miejskiej w Piaskach Nr XI/81/2003, XXXIII/252/2005, X/70/2007.

postanowień art. 93 ust. 1 tej ustawy, po upływie ww. terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Przedstawiając powyższe informacje, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał rad gmin w sprawach zwolnień od podatków niezgodnych z przepisami ustaw podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach na rzecz jego realizacji 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 wniosku zawartego 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.