



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Ryszard Siczek
Burmistrz Piask**

LLU-4101-10/02/2011
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 Piaskach (dalej: Urząd) kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Piaski w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 czerwca 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 Piaski 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.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

- wydaniu dwóch decyzji w sprawie umorzenia zaległości w podatkach: rolnym i od nieruchomości bez przeprowadzenia postępowania dowodowego,
- nieujęciu w publikowanych przez Urząd wykazach niektórych przedsiębiorców, którym udzielono pomocy publicznej,
- niewykazaniu w sprawozdaniach budżetowych skutków obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych.

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

Stwierdzono również uchybienia o charakterze formalnym, polegające na:

- wskazywaniu błędnej podstawy prawnej w decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych,
- wystawianiu zaświadczeń o pomocy de minimis bez podania ich daty.

1. W latach 2008-2011 stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych uchwalone przez Radę Miejską w Piaskach mieściły się w granicach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych². Skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w badanym okresie 2.950,3 tys. zł, co stanowiło 23,7% zrealizowanych dochodów z podatków rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych (12.444,5 tys. zł).

W sprawozdaniach Gminy Piaski z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP oraz z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego Rb-27S za lata 2008-2011 (I kwartał) wbrew wymogom Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego³, nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych, które wyniosły ogółem 426,6 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP za 2008 r. i 2009 r. dane stanowiły podstawę do wyliczenia subwencji wyrównawczej dla Gminy Piaski na lata 2010-2011⁴. Wpływ na wysokość subwencji miało również zawyżenie w sprawozdaniach budżetowych dochodów podatkowych, w wyniku nieprawidłowego wykazania kwot udzielonych ulg. Skutki odroczenia i rozłożenia na raty zapłaty odsetek od zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości (odpowiednio: 340 zł i 10.263 zł)⁵ w sprawozdaniach Rb-27S za rok 2008 i 2009 wykazano niezgodnie z ewidencją księgową, czym naruszono przepisy § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Ustalona na podstawie sporządzonych przez Urząd sprawozdań budżetowych kwota subwencji wyrównawczej dla Gminy Piaski na lata 2010-2011 została zawyżona o 195 tys. zł⁶.

² Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.

³ § 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 7 ust. 3 Instrukcji... stanowiącej zał. Nr 39 do rozporządzenia do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3.02.2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103). Do dnia 8.02.2010 r. obowiązywał § 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 7 ust. 3 Instrukcji... stanowiącej zał. Nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27.06.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781, ze zm.).

⁴ Stosownie do art. 32 w związku z art. 20 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.)

⁵ Ulgi w zapłacie odsetek od zaległości w podatku od nieruchomości (decyzje: FN:3110/2/2008 z 3.10.2008 r. i FN:3110/3/2009 z 31.03.2009 r.) wykazano w § 0310 *Podatek od nieruchomości*, zamiast w § 0910 *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat*.

⁶ Kwota wyliczona przez kontrolera.

W toku kontroli (w dniach 10-14.06.2011 r.) sprawozdania zostały skorygowane i przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

2. Projekty uchwał podatkowych Rady Miejskiej w Piaskach przygotowywane były z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.⁷ 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 gminnym⁸, z wyjątkiem dwóch uchwał z dnia 10.12.2010 r., które wysłano dopiero 23.12.2010 r., tj. z sześciodniowym opóźnieniem.

Nakazy płatnicze na łączne zobowiązanie pieniężne (obejmujące podatek rolny, leśny, od nieruchomości) były wydawane po wejściu w życie uchwał Rady Miejskiej w Piaskach, określających stawki podatkowe, z wyjątkiem nakazów na 2011 r. Ze względu na określony w art. 6a ust. 6 w związku z art. 6c ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁹ termin płatności pierwszej raty podatku (do 15 marca), nakazy zostały wydane w dniach 18-22.02.2011 r., pomimo że uchwała Rady Miejskiej z dnia 10.12.2010 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości obowiązujących na terenie gminy Piaski na rok 2011 weszła w życie dopiero 5.03.2011 r.¹⁰

3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały wprowadzone przez Radę Miejską¹¹ zwolnienia od podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych, których skutki wyniosły ogółem 478,6 tys. zł.

Stwierdzono, że w przypadku niektórych zwolnień od podatku nieruchomości i od środków transportowych Rada Miejska w Piaskach wskazała w uchwałach podmioty do nich uprawnione, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹²:

- uchwałą z 2.12.2005 r. zwolniono od podatku od środków transportowych m.in. autobusy służące do przewozu dzieci i młodzieży szkolnej będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych,

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

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

¹⁰ Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego Nr 22, poz. 587 z dnia 18.02.2011 r.

¹¹ Uchwała Nr X/70/2007 z 30.11.2007 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku rolnego, uchwała Nr XI/81/2003 z 28.11.2003 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości na terenie gminy Piaski, uchwała Nr XXXIII/252/2005 z 2.12.2005 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od środków transportowych na terenie Gminy Piaski, uchwała Nr XXXV/247/2009 z 29.10.2009 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku leśnego.

¹² Organy nadzoru nie orzekły sprzeczności tych uchwał z prawem.

- uchwałą z 28.11.2003 r. zwolniono od podatku od nieruchomości m.in. budynki i budowle zajęte na prowadzenie działalności przez ochotnicze straże pożarne, budynki lub ich części oraz grunty zajęte na prowadzenie działalności przez gminne jednostki organizacyjne, budynki lub ich części oraz grunty zajęte na prowadzenie statutowej działalności przez publiczne placówki opieki zdrowotnej, budynki lub ich części oraz grunty zajęte na prowadzenie statutowej działalności policji.

Skutki tych zwolnień wyniosły w kontrolowanym okresie 109,2 tys. zł.

Z częściowego zwolnienia od podatku od nieruchomości (wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 28.11.2003 r., zmienioną uchwałą z 3.12.2004 r.)¹³, skorzystali dwaj przedsiębiorcy, którzy w latach 2004-2006 utworzyli nowe miejsca pracy. Wprowadzenie zwolnień częściowych było niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uchwała została w dniu 26.04.2007 r. uchylona przez Radę Miejską w Piaskach, a przedsiębiorcy w latach 2008-2011 (I kwartał) skorzystali ze zwolnień na zasadzie praw nabytych w łącznej kwocie 235,6 tys. zł.

4. W okresie objętym kontrolą udzielono 432 ulg indywidualnych na kwotę ogółem 442,4 tys. zł oraz wydano 29 decyzji odmownych. Analiza 17 decyzji w sprawie udzielenia ulg¹⁴ wykazała, że postępowania przeprowadzono z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵, z wyjątkiem dwóch przypadków, w których decyzje umarzające zaległości podatkowe na kwotę ogółem 5,8 tys. zł¹⁶, z uwagi na ważny interes podatnika, zostały wydane bez udokumentowania sytuacji finansowej, tj. tylko na podstawie wniosków o ulgę. Było to niezgodne z przepisami art. 187 § 1 oraz art. 191 Ordynacji podatkowej, które zobowiązują organy podatkowe do zebrania całego materiału dowodowego i rozpatrzenia go w sposób wyczerpujący oraz do ocenienia na jego podstawie, czy dana okoliczność (ważny interes podatnika) została udowodniona. W pozostałych sprawach, stosownie do art. 180 i 181 Ordynacji podatkowej, dowodami w sprawie były m.in. bilanse, deklaracje podatkowe, oświadczenia o sytuacji materialnej złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej.

¹³ Zgodnie z uchwałą Nr XI/82/2003 z 28.11.2003 r. zwolnienie przyznawane było na 10 lat, a jego wysokość (od 100% do 50% należnego podatku) była uzależniona od liczby nowo utworzonych miejsc pracy oraz zmniejszała się w miarę upływu czasu. Uchwałą Nr XX/157/2004 z 3.12.2004 r. zmniejszono wysokość zwolnienia (od 90% do 20%) i okres jego przyznania (w niektórych rodzajach działalności – do 5 lat).

¹⁴ 15 pozytywnych, przyznających ulgi w spłacie zobowiązań na kwotę 171,9 tys. zł i dwóch decyzji odmownych.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

¹⁶ Decyzje: FN:3110/4/2009 z dnia 3.11.2009 r. oraz FN:3110/5/2009 z dnia 2.12.2009 r.

W sześciu decyzjach, w których udzielone ulgi zakwalifikowano jako pomoc de minimis, wskazano niewłaściwą podstawę prawną, tj. zamiast art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej wskazano:

- art. 67b § 1 pkt 3 lit. a tej ustawy, zgodnie z którym organ podatkowy na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może udzielić ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, które stanowią pomoc publiczną udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia (trzy decyzje¹⁷),
- przepis art. 56 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁸ (trzy decyzje¹⁹).

Wydane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, wymagane w art. 210 Ordynacji podatkowej. Uwagi NIK dotyczą niewystarczającego uzasadniania przyczyn odmowy umorzenia części zaległości podatkowych w decyzjach częściowo uwzględniających wnioski podatnika lub braku tego uzasadnienia. W decyzjach FN:3111/1/2010 z 12.01.2010 r. oraz FN:3123/13/2011 z 28.02.2011 r. jako przyczyny odmowy wskazano częściowe wystąpienie okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi. Natomiast w decyzji FN:3110/3/2008 z 13.10.2008 r. zarówno w sentencji, jak i w uzasadnieniu, nie zawarto zapisów dotyczących odmowy umorzenia części zaległości.

Prawidłowo naliczono opłatę prolongacyjną, z wyjątkiem jednego przypadku (decyzja nr FN:3110/1/2008 z dnia 19 sierpnia 2008 r.), w którym opłata została zaniżona o 81 zł. Naruszono tym samym art. 57 § 3 i 7 Ordynacji podatkowej w związku z § 1 uchwały Nr XX/153/2004 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 3.12.2004 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej na terenie gminy Piaski.

5. Podatnicy ubiegający się o przyznanie pomocy przedstawiali zaświadczenia i oświadczenia, wymagane w art. 37 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a Urząd 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 rybołówstwie²⁰. Łączna kwota pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom w okresie trzech lat nie przekraczała równowartości 200 tys. euro, tj. granicy

¹⁷ Decyzje: FN:3110/1/2008 z 19.08.2008 r., FN:3110/2/2008 z 3.10.2008 r., FN:3110/1/2009 z 5.02.2009 r.

¹⁸ Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, ze zm.

¹⁹ Decyzje: FN:3110/3/2008 z 13.10.2008 r., FN:3110/3/2009 z 31.03.2009, FN:3111/1/2010 z 12.01.2010 r.

²⁰ Dz.U. Nr 53, poz. 354, ze zm.

określonej w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis²¹.

Zaświadczenie o pomocy udzielonej przedsiębiorcy w kwocie 894 zł w dniu 5.02.2009 r. (decyzja FN:3110/1/2009) wydane zostało przez Burmistrza Piask dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 8 czerwca 2011 r., tj. ponad dwa lata po terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia z dnia 20 marca 2007 r. Ponadto w 10 zaświadczeniach o pomocy de minimis nie wskazano dat ich wystawienia, wymaganych na podstawie § 3 pkt 1 rozporządzenia. Nieprawidłowością było również zaniżenie o 798 zł wartości pomocy de minimis w zaświadczeniu o jej udzieleniu w dniu 19.08.2008 r. (na podstawie decyzji FB:3110/1/2008 w sprawie odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w kwocie 18.956 zł oraz umorzenia odsetek w kwocie 798 zł). Wartość pomocy (174 zł) wyliczono jedynie dla odroczenia zapłaty zaległości podatkowych, tj. niezgodnie z § 4 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach²². Kwoty wykazane w pozostałych zaświadczeniach o udzielonej pomocy de minimis wynikały z wydanych decyzji w sprawie udzielenia ulg oraz uchwał Rady Miejskiej, przyznających zwolnienia podatkowe.

6. Burmistrz Piask dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych²³ i podawał do publicznej wiadomości 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 przyznaniu²⁴.

W wykazach nie ujęto natomiast przedsiębiorców, którzy skorzystali ze zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr XI/82/2003 z dnia 28.11.2003 r. w sprawie zwolnień od podatku od niektórych nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, pomimo, że zwolnienie to stanowiło pomoc de minimis.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

²¹ Dz.U.UE.L. Nr 379 s. 5 z dnia 28 grudnia 2006 r.

²² Dz.U. Nr 194, poz. 1983, ze zm.

²³ Art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f, g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 159, 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.).

²⁴ Sprawdzono dla objętych kontrolą 15 decyzji przyznających ulgi.

- 1) podejmowanie decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych po zebraniu odpowiedniego materiału dowodowego i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego,
- 2) wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych o skutkach obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych,
- 3) przygotowanie projektów uchwał w sprawie zmiany uchwał Rady Miejskiej w Piaskach wprowadzających zwolnienia o charakterze przedmiotowo-podmiotowym od podatku od nieruchomości i od środków transportowych,
- 4) zamieszczanie w decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych prawidłowej podstawy prawnej,
- 5) podawanie w zaświadczeniach o pomocy de minimis wszystkich wymaganych danych,
- 6) ujmowanie w wykazach osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej, przedsiębiorców korzystających ze zwolnień podatkowych wprowadzonych uchwałą Rady Miejskiej,
- 7) poinformowanie NIK Delegatury w Lublinie o kwotach wynikających z korekty naliczenia przez Ministra Finansów subwencji wyrównawczej dla Gminy Piaski na lata 2010-2011.

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.