



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia        lipca 2011 r.

**Pan  
Paweł Kędracki  
Burmistrz Parczewa**

LLU-4101-10/03/2011  
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 Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Parczewie (dalej: Urząd) kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Parczew w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 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 Parczew 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 na:

- wydaniu siedmiu decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w których przyznanie ulgi uzasadnione zostało okolicznościami niekwalifikującymi się do uznania za ważny interes podatnika lub interes publiczny,
- udzieleniu dwóm podatnikom ulg podatkowych, stanowiących pomoc de minimis, mimo niespełnienia przesłanek przyznania takiej pomocy.

---

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

1. W latach 2008-2011 (I kwartał) stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych uchwalone przez Radę Miejską w Parczewie mieściły się w granicach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>2</sup>. Skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w badanym okresie 5.084.757 zł, co stanowiło 32,9% zrealizowanych dochodów z podatków rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych (15.461.934 zł).

Projekty uchwał podatkowych Rady Miejskiej w Parczewie przygotowywane były z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.<sup>3</sup> 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 gminnym<sup>4</sup>.

Nakazy płatnicze na łączne zobowiązanie pieniężne (obejmujące podatek rolny, leśny, od nieruchomości) były wydawane po wejściu w życie uchwał Rady Miejskiej w Parczewie, określających stawki podatkowe.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały wprowadzone przez Radę Miejską zwolnienia od podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych, których skutki wyniosły ogółem 874.996 zł.

Stwierdzono, że w uchwale z dnia 22.11.2007 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości Rada Miejska w Parczewie wskazała (zgodnie z przedłożonym projektem uchwały) podmioty do nich uprawnione, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uchwałą tą zwolniono od podatku od nieruchomości m.in. budynki i budowle stanowiące własność Gminy Parczew, budynki zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych oraz budynki inne niż mieszkalne stanowiące własność emerytów lub rencistów, którzy przekazali gospodarstwa rolne na rzecz Skarbu Państwa<sup>5</sup>. Skutki tych zwolnień wyniosły w kontrolowanym okresie 75.596. zł.

2. W okresie objętym kontrolą udzielono 83 ulg indywidualnych na kwotę ogółem 571.117 zł oraz wydano 23 decyzji odmowne.

Analizą objęto 15 postępowań zakończonych przyznaniem ulgi w spłacie podatku (lub zaległości podatkowej) w kwocie 828.194 zł oraz 15 postępowań zakończonych odmową

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>5</sup> Uchwała z dnia 22.11.2007 r. Nr XIV/73/2007 - obowiązuje nadal; organy nadzoru nie orzekły o sprzeczności z prawem tej uchwały.

udzielenia ulgi. W czterech sprawach<sup>6</sup> Burmistrz Parczewa umorzył podatnikom zaległości podatkowe na łączną kwotę 145.595 zł na podstawie okoliczności niekwalifikujących się do uznania za ważny interes podatnika lub interes publiczny, o którym mowa w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>7</sup>. W uzasadnieniu decyzji, wskazano na trudną sytuację finansową podatników, konieczność spłaty zobowiązań wymagalnych bądź poniesione przez nich nakłady inwestycyjne. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem<sup>8</sup> trudna sytuacja finansowa podatnika spowodowana ww. okolicznościami mieści się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie może być traktowana jako przesłanka udzielenia ulgi podatkowej. NIK zwraca uwagę, że w analogicznej sytuacji (decyzja nr F.3110/9/2009 z dnia 7 maja 2009 r.) Burmistrz odmówił umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 4.850 zł, argumentując, że trudna sytuacja finansowa podatnika nie jest podstawą do umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości, gdyż to podatnik ponosi ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i ciężaru tego ryzyka nie można przerzucać na budżet gminy, a w konsekwencji na pozostałych podatników. Trudna sytuacja finansowa podatników stanowiła również podstawę do odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty zobowiązań podatkowych w pięciu innych sprawach na łączną kwotę 171.207 zł.

W sześciu przypadkach (spośród 15 badanych) przyznane ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 157.796 zł (36.128 euro) uznano za pomoc de minimis, do której mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis<sup>9</sup>. W przypadku dwóch podmiotów<sup>10</sup>, którym udzielenie pomocy uzasadniono ich trudną sytuacją ekonomiczną Urząd nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, czy zachodzą okoliczności określone w Wytycznych wspólnotowych (pkt 10 a-c oraz pkt 11)<sup>11</sup> oraz czy możliwe było przyznanie tym podatnikom pomocy de minimis, mimo że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt h rozporządzenia Komisji, jego przepisów nie stosuje się do podmiotów gospodarczych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

---

<sup>6</sup> Decyzje: F. 3110/3/2009 z dnia 11 marca 2009 r., F. 3110/29/08 z 10 września 2008 r., F. 3110/1/2009 z dnia 6 lutego 2009 r. i F. 3110/13/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej „O.p.”

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. (SA/Sz 945/01), wyrok WSA w Lublinie z 12 czerwca 2000 r. (I SA/Lu 375/99), wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2008 r. (III SA/Wa 1372/08).

<sup>9</sup> Dz.U.UE.L. Nr 379 s. 5 z dnia 28 grudnia 2006 r.

<sup>10</sup> Decyzje: F. 3110/3/2009 z dnia 11 marca 2009 r., F. 3110/29/08 z 10 września 2008 r. – na kwotę 117.009 zł.

<sup>11</sup> Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U.UE.C. Nr. 244, s. 2 z dnia 1 października 2004 r.).

Podatnicy ubiegający się o przyznanie pomocy przedstawiali zaświadczenia bądź oświadczenia o otrzymanej pomocy de minimis, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>12</sup>, 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 rybołówstwie<sup>13</sup>. Łączna kwota pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom w okresie trzech lat nie przekraczała równowartości 200 tys. euro, tj. granicy określonej w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r.

**3.** Zgodnie z art. 126 i 129 O.p. zachowano zasadę jawności i pisemności postępowań w sprawie ulg podatkowych. Stronom udzielano niezbędnych informacji i wyjaśnień, a także zapewniono czynny udział w postępowaniu. W analizowanych postępowaniach nie stwierdzono udziału osób podlegających wykluczeniu w trybie art. 130 i 132 O.p., a decyzje kończące postępowania zostały podpisane przez osobę upoważnioną. Postępowania prowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 139 § 1 O.p., poddane badaniu sprawy załatwione były w terminie: do jednego miesiąca (10 spraw spośród 30 objętych analizą) i od jednego do dwóch miesięcy (20 spraw).

Uwagi NIK dotyczą wskazania w 16 decyzjach § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych<sup>14</sup>, mimo że decyzje dotyczyły odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej i należało powołać § 15 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia.

Burmistrz Parczewa dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>15</sup> 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.

**4.** Opracowane procedury kontroli finansowej spełniały wymogi art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. ustawy o finansach publicznych. Burmistrz zapewnił też funkcjonowanie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 354, ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 165, poz. 1371 ze zm.

<sup>15</sup> 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.).

2009 r. o finansach publicznych W latach 2008-2009 nie wystąpiły przesłanki obligujące Urząd do prowadzenia audytu wewnętrznego. Obowiązek ten powstał w 2010 roku i realizowany był zgodnie z art. 278 ust. 3 upf z dnia 27 sierpnia 2009 r. przez audytora zewnętrznego na podstawie umowy zawartej przez Burmistrza w dniu 1 lipca 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych po spełnieniu przesłanek, określonych w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa oraz równe traktowanie podatników w prowadzonych postępowaniach w sprawie ulg podatkowych,
- 2) przyznawanie pomocy de minimis po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w kwestii dopuszczalności takiej pomocy ze względu na unormowania w obowiązujących aktach prawa wspólnotowego,
- 3) przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości.

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.