



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia lipca 2011 r.

Pan
Witold Kowalczyk
Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski

LLU-4101-10-04/2011
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 Miasta Radzyń Podlaski (dalej „Urząd”), kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Miasta Radzyń Podlaski w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 8 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie przez Miasto Radzyń Podlaski w skontrolowanym okresie ulg w odniesieniu do podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia rzetelne przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta Radzyń Podlaski (dalej „Rada”) w sprawach dotyczących podatków, terminowe przekazywanie uchwał właściwym organom nadzoru oraz udzielanie ulg z zachowaniem wymogów proceduralnych.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- wprowadzeniu, w drodze uchwały Rady, podmiotowych zwolnień od podatku od nieruchomości,
- niepodaniu do publicznej wiadomości wykazu osób, którym w latach 2008-2009 udzielono pomocy publicznej,

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

- nieterminowym wydaniu dwóch decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, oraz uchybienia dotyczące:
- wskazania niepełnej podstawy prawnej w trzech decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych,
- nieprawidłowego obliczenia w dwóch decyzjach wartości udzielonej pomocy de minimis.

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 10 uchwał Rady w sprawie podatków: rolnego, od nieruchomości oraz od środków transportowych². Projekty uchwał podatkowych przygotowywane były z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.³ oraz z zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej, z wyjątkiem jednej uchwały⁴, w której nie powołano art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵, pomimo, że na podstawie tego przepisu wprowadzono zróżnicowane stawki podatku od nieruchomości dla budowli. Uchwały zostały przekazane organom nadzoru⁶ z zachowaniem terminu określonego art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷. Osiem uchwał weszło w życie w trakcie trwania roku podatkowego, którego dotyczyły, a data ich podjęcia, a następnie przekazania organom nadzoru oraz do ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Wojewody Lubelskiego uzależniona była od opublikowania obwieszczeń Ministra Finansów⁸.

Stawki podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych uchwalone przez Radę mieściły się w granicach określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz obwieszczeniach Ministra Finansów⁹ obowiązujących w latach 2008-2011. Skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w badanym okresie 5.459,1 tys. zł, co stanowiło 32% dochodów zrealizowanych z objętych kontrolą podatków (17.052,8 tys. zł).

Uchwały nie przewidywały zwolnień częściowych, obniżenia stawek podatkowych do stawki zerowej oraz zapisów subdelegujących kompetencje Rady innym organom. W uchwale z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości¹⁰ Rada

² 5 uchwał Rada podjęła przed 2008 r., kolejne 5 podjęto w latach 2008-2011 (I kwartał).

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

⁴ Uchwała Nr XIV/59/07 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, mająca zastosowanie do podatków za 2008 rok.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”.

⁶ Województwie Lubelskiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ W sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych.

⁹ W sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych.

¹⁰ Uchwała Nr XXVII/148/08 obowiązująca od 15 stycznia 2009 r.

(zgodnie z przedłożonym projektem uchwały) wskazała podmioty (przez określenie wyjątkowych cech), którym te zwolnienia przysługują. Tak sformułowane zapisy wykraczały poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zezwalającą na wprowadzenie zwolnień wyłącznie o charakterze przedmiotowym. Uchwała weszła w życie z dniem 15 stycznia 2009 r. i zastąpiła uchwałę z dnia 15 listopada 2001 r.¹¹ W okresie objętym kontrolą podatnicy nie skorzystali z wprowadzonych ww. uchwałami Rady zwolnień podmiotowych.

2. W latach 2008-2011 (I kwartał) przedsiębiorcy złożyli 71 wniosków w sprawie przyznania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków objętych kontrolą. Pozytywnie rozpatrzono 45 wniosków, a osiem negatywnie, bez rozpoznania pozostawiono osiem wniosków, pięć podań było bezprzedmiotowych, a w pięciu przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania. Analizą objęto 15 postępowań zakończonych przyznaniem ulgi w spłacie podatku (lub zaległości podatkowej) w formie: odroczenia terminu płatności (sześć postępowań na łączną kwotę 349.148 zł), rozłożenia na raty (sześć postępowań - 137.129,50 zł), umorzenia (trzy postępowania - 15.598 zł) oraz siedem postępowań zakończonych odmową udzielenia ulgi. W 14 przypadkach uznanie przez organ podatkowy ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego znalazło odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym. Wystąpienie przesłanek wynikających z art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹² podatnicy najczęściej uzasadniali trudną sytuacją finansową, na co przedstawiali stosowną dokumentację (m.in. sprawozdania finansowe, zaświadczenia: z urzędu skarbowego, urzędu pracy oraz banków, dokumenty księgowe, oświadczenia o stanie majątkowym). W jednym przypadku¹³ Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski umorzył Polskiemu Związkowi Wędkarskiemu zaległość podatkową w podatku od nieruchomości wraz z odsetkami w łącznej wysokości 4.146 zł. Organ podatkowy uznał, zgodnie z wnioskiem strony, iż prowadzenie przez podatnika racjonalnej gospodarki rybacko-wędkarskiej na akwenie, z którego korzystają również mieszkańcy miasta, leży w interesie publicznym.

W pięciu sprawach zakończonych odmową udzielenia ulgi organ podatkowy dowiódł uzyskiwanie przez podatników dochodów (również z innych źródeł niż prowadzona działalność gospodarcza), pozwalających na spłatę ciążących na nich zobowiązań.

¹¹ Uchwała Nr XXIX/272/2001 w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości – obowiązująca w okresie od 29 grudnia 2001 r. do 14 stycznia 2009 r.; organy nadzoru nie orzekły o sprzeczności z prawem uchwał Rady: Nr XXIX/272/2001 oraz Nr XXVII/148/08.

¹² Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej „O.p.”.

¹³ Decyzja Nr WFN.3110/um.-2/79/2009.

W pozostałych dwóch przypadkach powodem odmowy przyznania ulgi były odpowiednio: poprawa sytuacji finansowej podatnika oraz niedotrzymywanie terminów płatności określonych w wydanych wcześniej decyzjach o udzieleniu ulgi. Nie stwierdzono przypadków odmowy przyznania ulgi w spłacie zobowiązań w sytuacji udzielenia takiej ulgi innemu podatnikowi w analogicznym stanie faktycznym i prawnym.

W 11 przypadkach (spośród 15 badanych) przyznane ulgi w spłacie zobowiązań uznano za pomoc de minimis na łączną kwotę 27.953,50 zł, co stanowiło równowartość 6.960,14 euro. Przyznanie pomocy każdorazowo poprzedzone było złożeniem przez stronę oświadczenia o wielkości otrzymanej pomocy de minimis lub oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴. Łączna kwota pomocy de minimis przyznanej poszczególnym przedsiębiorcom w okresie trzech lat nie przekroczyła granicy 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 minimis¹⁵. Wydane w tych sprawach decyzje zawierały elementy określone w § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie¹⁶, przy czym w dwóch decyzjach wartość pomocy obliczono z naruszeniem przepisów odpowiednio: § 4 pkt 12a oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach¹⁷. W decyzji nr WFn.3114/03/08 udzieloną pomocy wykazano w kwocie 1.568,89 zł (równowartość 19.415,66 euro), zamiast prawidłowo obliczonej kwoty 1.742,85 zł (489,38 euro). Natomiast w decyzji nr WFn.3110/4/09 wartość brutto pomocy (8.327,05 zł) obliczono prawidłowo, a jej równowartość w euro - wyniku zastosowaniu niewłaściwego kursu – wykazano w wysokości 1.832,38 euro, zamiast 1.976,09 euro.

Decyzje o udzielonej pomocy publicznej, wydane w latach 2009-2010, zostały ujęte w sprawozdaniach z tego okresu, określonych załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r.¹⁸ Uwagi NIK dotyczą sprawozdania za rok 2008,

¹⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

¹⁵ Dz.U.UE.L. Nr 379 s. 5 z dnia 28 grudnia 2006 r.

¹⁶ Dz.U. Nr 53, poz. 354, dalej „Rozporządzenie z dnia 20 marca 2007 r.”

¹⁷ Dz.U. Nr 194, poz. 1983 ze zm., dalej „Rozporządzenie z dnia 11 sierpnia 2004 r.”

¹⁸ Rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153, poz. 952).

w którym nie wykazano kwoty 3.346,01 zł stanowiącej równowartość ulg indywidualnych udzielonych w podatku od środków transportowych.

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., z wyjątkiem dwóch spraw¹⁹, których nie załatwiono w ciągu dwóch miesięcy, a termin wyznaczony w trybie art. 140 O.p. przekroczone odpowiednio o: 23 i 14 dni. Pozostałe sprawy poddane badaniu załatwione były w terminie: do jednego miesiąca (11 spraw spośród 22 objętych analizą) i od jednego do dwóch miesięcy (dziewięć spraw).

Wydane decyzje spełniały wymogi art. 210 § 1 O.p., jednak w trzech decyzjach wskazano niepełną podstawę prawną rozstrzygnięcia:

- w dwóch decyzjach²⁰ dotyczących rozłożenia na raty zaległości podatkowej oraz umorzenia odsetek za zwłokę, powołano tylko przepis art. 67a § 1 pkt 2 O.p., a nie powołano art. 67a § 1 pkt 3 O.p.,
- w jednej decyzji²¹ dotyczącej odroczenia terminu płatności podatku, rozłożenia na raty zaległości podatkowej oraz umorzenia odsetek za zwłokę, powołano tylko przepis art. 67a § 1 pkt 2 O.p., a nie powołano art. 67a § 1 pkt 2 oraz pkt 3 O.p.

Burmistrz terminowo dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych²² i podał do publicznej wiadomości wykazy podmiotów, którym w latach 2008-2010 udzielono ulg w spłacie zobowiązań oraz wykazy podmiotów, którym w 2010 r. udzielono pomocy publicznej. Do publicznej wiadomości nie podano natomiast wykazu podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w latach 2008-2009, czym naruszono art. 14 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie zwolnień podatkowych w podatku od nieruchomości,

¹⁹ Postępowania zakończone decyzjami: Nr Wfn./3114/17/08/09 oraz Nr W.F.3114/06/08.

²⁰ WFn.3110/4/09, WFn.3110/przes.-2/52/2010.

²¹ WFn.3110/przes.-1/52/2010.

²² 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.).

- 2) prawidłowe obliczanie udzielanej pomocy publicznej,
- 3) wydawanie decyzji w terminach określonych w art. 139 § 1 O.p. lub wskazanych w trybie art. 140 O.p.,
- 4) zamieszczanie w decyzjach w sprawie udzielenia ulg podatkowych pełnej podstawy prawnej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.