



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia września 2011 r.

**Pan
Dariusz Zygmunt WRÓBEL
Burmistrz Opola Lubelskiego**

LLU-4101-10/05/2011
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 Opolu Lubelskim (dalej: „Urząd”) kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Opole Lubelskie w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 września 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 Opole Lubelskie 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 Opolu Lubelskim (dalej: „Rada”) w sprawach dotyczących podatków oraz terminowe przekazywanie uchwał właściwym organom nadzoru. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały na:

- wprowadzeniu, w drodze uchwały Rady, przedmiotowo - podmiotowych zwolnień od podatku od nieruchomości,
- wydaniu pięciu decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w których przyznanie ulgi uzasadnione zostało okolicznościami niekwalifikującymi się do uznania za ważny interes podatnika lub interes publiczny.

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

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 18 uchwał Rady w sprawie podatków: rolnego, leśnego, podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych. Projekty uchwał podatkowych Rady przygotowywane były przez Wydział Finansowo-Budżetowy Urzędu z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.² 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 gminnym³.

Uchwały podatkowe podjęte w okresie objętym kontrolą publikowano - stosownie do wymagań § 126 Statutu Gminy Opole Lubelskie z 2008 r. - w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, ogłaszano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu wg zasad określonych w zarządzeniu nr 5 Burmistrza Opola Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2008 r. oraz udostępniono do wglądu w siedzibie Urzędu, w zbiorze przepisów gminnych, zgodnie z przepisami art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴.

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 Finansów⁵ i komunikatów Głównego Urzędu Statystycznego⁶.

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

Wysokość obowiązujących w latach 2008-2011 stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych została określona przez Radę zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷ z uwzględnieniem obowiązujących obwieszczeń Ministra Finansów⁸. Rada skorzystała też z uprawnienia przewidzianego w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

³ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

⁵ W sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych.

⁶ W sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów.

⁷ Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.

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

rolnym⁹ i obniżyła średnie ceny skupu żyta przyjmowane jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze Gminy. Finansowe skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w latach 2008-2011 (I kwartał) 4.634.301 zł, co stanowiło 29,1% dochodów z podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych (15.919.201 zł). Uchwały nie przewidywały zwolnień częściowych, obniżenia stawek podatkowych do stawki zerowej oraz zapisów subdelegujących kompetencje Rady innym organom.

2. Finansowe skutki wprowadzonych przez Radę zwolnień od podatku: rolnego, leśnego oraz od nieruchomości¹⁰ wyniosły w okresie objętym kontrolą 1.092.802 zł i stanowiły 6,9% zrealizowanych dochodów z tych podatków.

W uchwale z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości¹¹, Rada - zgodnie z przedłożonym projektem uchwały - w przypadku niektórych zwolnień wskazała przedmiot zwolnienia oraz podmioty do niego uprawnione, tj. ochotnicze straże pożarne¹², jednostki organizacyjne gminy¹³ i wspólnoty gruntowe¹⁴. W kontrolowanym okresie obowiązywały też trzy inne uchwały Rady w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, podjęte w roku 2001 i 2004¹⁵, które wskazywały podmioty uprawnione do tych zwolnień¹⁶. Tak sformułowane zapisy wykraczały poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 13e ustawy o podatku rolnym i art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁷, zezwalającą Radzie na wprowadzenie zwolnień wyłącznie o charakterze przedmiotowym¹⁸. Skutki tych zwolnień wyniosły w kontrolowanym okresie 882.047 zł.

Uchwałą z dnia 27 czerwca 1997 r.¹⁹ Rada, w celu promowania działalności gospodarczej, zwolniła podatników rozpoczynających działalność gospodarczą po dniu 1 lipca 1997 r., na okres jednego roku licząc od daty rozpoczęcia działalności, z podatku od nieruchomości

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

¹⁰ Uchwała Nr XVI/151/04 z 10.12.2004 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku rolnego, uchwała Nr XVI/153/04 z 10.12.2004 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku leśnego, uchwała Nr XXVII/210/97 z 27.06.1997 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości, uchwała Nr XXVII/243/01 z 26.11.2001 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie gminy Opole Lubelskie, uchwała Nr XXVII/170/09 z 26.05.2009 w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie gminy Opole Lubelskie, uchwała Nr XXXII/201/09 z 7.12.2009 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości w związku z rozpoczęciem działalności gospodarczej.

¹¹ Nr XXVII/170/09.

¹² Zwolnieniu podlegały zajęte przez nie budynki, budowle lub ich części i grunty.

¹³ Zwolniono budynki, budowle lub ich części i grunty związane z działalnością statutową.

¹⁴ Od podatku zwolniono wykorzystywane przez nie grunty.

¹⁵ Nr: XXXVII/243/01, XVI/151/04, XVI/153/04.

¹⁶ Uchwałami tymi zwolniono: z podatku od nieruchomości budynki i grunty stanowiące własność Gminy Opole Lubelskie i związane z jej działalnością statutową oraz zajęte na potrzeby ochotniczych straży pożarnych, z podatku rolnego i leśnego grunty i lasy wykorzystywane na potrzeby wspólnot gruntowych.

¹⁷ Dz.U. Nr 200, poz. 1682.

¹⁸ Organy nadzoru nie orzekły niezgodności tych uchwał z prawem.

¹⁹ Nr XXVII/210/97.

związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna. W badanym okresie ze zwolnienia tego (w łącznej kwocie 148.005 zł) skorzystało czterech przedsiębiorców. Mimo, że było to zwolnienia od podatku wprowadzone uchwałą Rady, Burmistrz w każdym przypadku wydał indywidualne decyzje, powołując się m.in. art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ww. uchwałą Rady Miejskiej, art. 207 i 210 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰ oraz ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²¹.

3. W latach 2008-2011 (I kwartał) udzielono 74 ulg indywidualnych oraz wydano 38 decyzji odmownych. Bez rozpatrzenia - z powodu niedostarczenia wymaganych dokumentów - pozostawiono 28 wniosków.

Analizą objęto 26 postępowań zakończonych przyznaniem ulgi w spłacie zaległości podatkowej (lub podatku) w kwocie 549.187 zł oraz sześć postępowań zakończonych odmową udzielenia ulgi na sumę 166.743 zł.

Decyzją z dnia 13.03.2009 r.²² Burmistrz umorzył przedsiębiorcy zaległość podatkową w kwocie 1.260 zł, uznając jego trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 O.p., tj. za ważny interes podatnika lub interes publiczny. W uzasadnieniu decyzji wskazano na trudną sytuację finansową podatnika spowodowaną spadkiem zapotrzebowania na produkowane opakowania oraz znacznymi zobowiązaniami. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem²³ 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 podobnej sytuacji (decyzja nr F.3110/10/2009) Burmistrz odmówił umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 4.965 zł, argumentując, że trudna sytuacja finansowa podatnika nie stanowi dostatecznych przesłanek do zastosowania preferencji. Okoliczności niekwalifikujące się do uznania za ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny były również podstawą do odroczenia zapłaty zaległości podatkowej w kwocie 53.597 zł²⁴. Trudną sytuację finansową podatnika uznano za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 O.p., umarzając zaległości podatkowe Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Opolu (zakładu budżetowego Gminy) na łączną kwotę 470.529 zł²⁵.

²⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej „O.p.”

²¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

²² Fn.3110/1/2009.

²³ 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).

²⁴ Decyzją z dnia 27.01.2010 r. nr Fn.3110/2/2010.

²⁵ Decyzje: Fn.3110/4/2009 z 26.06.2009 r., Fn.3110/17/2009 i Fn.3114/7a/2009 z 31.12.2009 r.

W trzech przypadkach (spośród 26 badanych) przyznane ulgi łącznie na kwotę 58.395 zł 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 minimis²⁶. 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, 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 rybołówstwie²⁷. 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 ww. rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r.

4. Zgodnie z art. 126 i 129 O.p. zachowano zasadę jawności dla stron oraz 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 wyłączeniu 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 jednej sprawy (spośród 32 objętych analizą), w której decyzję wydano po upływie 64 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu²⁸, ale w terminie wyznaczonym w trybie art. 140 § 1 O.p. Pozostałe sprawy załatwione były w terminie do jednego miesiąca (24 sprawy) i od jednego do dwóch miesięcy (siedem spraw).

Decyzje w sprawie umorzenia zaległości podatkowych ochotniczym strażom pożarnym w łącznej kwocie 8.755 zł²⁹ wydane zostały bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, tj. tylko na podstawie wniosków o udzielenie ulgi. Organ podatkowy uznał, sytuacja finansowa ochotniczych straży pożarnych jest znana organowi podatkowemu i nie wymaga dowodu, gdyż są one jednostkami użyteczności publicznej, których gotowość bojowa utrzymywana jest z budżetu Gminy.

²⁶ Dz.U.U.E.L. Nr 379 s. 5 z dnia 28 grudnia 2006 r.

²⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 354, ze zm.

²⁸ Fn.3110/1/2008.

²⁹ Decyzje nr: Fn.3110/3/2008 z 30.05.2008 r., Fn.3110/4/2008 z 5.06.2008 r., Fn.3110/5/2008 z 5.06.2008 r., Fn.3110/7/2008 z 5.06.2008 r., Fn.3110/9/2008 z 5.08.2008 r., Fn.3110/11a/2009 z 2.10.2009 r., Fn.3110/8/2010 z 23.09.2010 r.

Na naruszenie przepisów Ordynacji podatkowej (m.in. art. 122 i art. 187) przy wydawaniu trzech decyzji w sprawach ulg podatkowych³⁰ wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie, rozpatrujące odwołania od decyzji wydanych przez Burmistrza. Stwierdzone naruszenia porządku prawnego stanowiły podstawę do uchylenia decyzji Burmistrza w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Burmistrz dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych³¹ 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.

5. Burmistrz zapewnił funkcjonowanie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp)³². 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 ufp 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) przedłożenie Radzie Miejskiej projektów uchwał, zmieniających obecnie obowiązujące uchwały, eliminujących zwolnienia z podatków o charakterze przedmiotowo-podmiotowym,
- 2) udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych po spełnieniu przesłanek, określonych w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa.

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

³⁰ Decyzje nr: Fn.3114/6/2009 i Fn.3110/7/2009 z 18.09.2009 r. oraz Fn..3110/12/2008 z 25.11.2008 r.

³¹ 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.).

³² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

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.