



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia sierpnia 2011 r.

Pan
Stanisław Włodarczyk
Burmistrz Miasta Dęblin

LLU-4101-10-06/2011
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 Dęblin (dalej: Urząd) kontrolę udzielania ulg w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Dęblin² w latach 2008 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 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 zwolnień od podatków stanowiących dochód Gminy Dęblin, a negatywnie - indywidualnych ulg podatkowych.

Podstawą oceny pozytywnej było:

- obniżanie stawek podatkowych i wprowadzanie zwolnień od podatków w granicach upoważnień wynikających z przepisów prawa,
- rzetelne przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta w sprawach podatków oraz ich terminowe przekazywanie właściwym organom nadzoru.

Stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości, w szczególności:

- wydanie ośmiu decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w których przyznanie ulgi uzasadniono okolicznościami niekwalifikującymi się do uznania za ważny interes podatnika lub interes publiczny,

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

² Rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych.

- udzielenie, w latach 2008-2009, ulg podatkowych przedsiębiorcom bez przeprowadzenia postępowań w sprawie pomocy publicznej,
- niezapewnienie podatnikom czynnego udziału na każdym etapie postępowania,
- niepodanie do publicznej wiadomości, w wymaganej formie i terminie, wykazu podatników, którym w roku budżetowym udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz wykazu osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej.

1. Obowiązujące w latach 2008-2011 stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych uchwalone przez Radę Miasta Dęblin mieściły się w granicach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³. Rada skorzystała też z uprawnienia przewidzianego w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁴ i obniżyła średnie ceny skupu żyta przyjmowane jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze Miasta. Skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w tym okresie 8.422,2 tys. zł, co stanowiło 34,4% dochodów zrealizowanych z podatków rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych (24.450,4 tys. zł).

Projekty uchwał podatkowych Rady Miasta Dęblin przygotowywane były z zachowaniem zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.⁵ 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 gminnym⁶. Nakazy płatnicze na łączne zobowiązanie pieniężne (obejmujące podatek rolny, od nieruchomości, od środków transportowych) były wydawane po wejściu w życie uchwał Rady Miasta Dęblin.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały wprowadzone przez Radę Miasta zwolnienia od podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych. Skutki tych zwolnień wyniosły ogółem 132,6 tys. zł. Uchwały nie przewidywały zwolnień częściowych oraz zwolnień podmiotowych.

2. W badanym okresie przedsiębiorcy złożyli 84 wnioski o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości lub od środków transportowych. W 68 przypadkach wnioski rozpatrzono pozytywnie. Analizą objęto 15 postępowań zakończonych przyznaniem ulgi w spłacie podatku (lub zaległości podatkowej)

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

w kwocie 342.177,72 zł oraz pięć postępowań zakończonych odmową udzielenia ulgi. W siedmiu sprawach⁷ Burmistrz umorzył przedsiębiorcom zaległości podatkowe na łączną kwotę 80.022,06 zł uznając ich trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, tj. za ważny interes podatnika. W uzasadnieniu decyzji wskazano na trudną sytuację finansową podatników spowodowaną koniecznością spłaty zobowiązań (w tym zaciągniętych kredytów), zaleganiem przez kontrahentów z zapłatą należności, a w przypadku podatnika prowadzącego działalność m.in. w zakresie przewozu towarów - poniesionymi znacznymi wydatkami na naprawę samochodu oraz karę pieniężną nałożoną przez inspekcję transportu drogowego. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem⁹ 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 podobnych sprawach¹⁰ Burmistrz odmówił umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 9.539 zł, argumentując, że ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej obciąża przedsiębiorcę i nie może być rekompensowane kosztem gminy. Ponadto w jednej z decyzji uzasadniając odmowę podano, że ważny interes podatnika wchodzi w grę, gdy mają miejsce zdarzenia losowe takie jak pożar, długotrwała choroba członka rodziny lub kradzież. Okoliczności niekwalifikujące się do uznania za ważny interes publiczny były również podstawą odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości na kwotę 11.191,66 zł¹¹. Przyznanie ulgi uzasadniono trudną sytuacją finansową spowodowaną spadkiem obrotów, podano też, że rodzaj prowadzonej działalności (handel, produkcja, usługi) służy zaspokojeniu potrzeb zbiorowości lokalnej.

W latach 2008-2009, przy udzieleniu przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie stosowano przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹², tj. nie badano czy spełnione są przesłanki udzielenia ulgi stanowiącej pomoc publiczną (art. 3 ustawy), nie żądano zaświadczeń (oświadczeń) o otrzymanej pomocy publicznej i informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis (art. 37 ust. 1) oraz nie wystawiano zaświadczeń o udzielonej pomocy de

⁷ Decyzje nr: FN-P3110/5/P/08, FN-P.3114/119-1/09, FN-P.3114/3/09, FN-P.3110/116-16/09, FN-P.3114/2/10, FN-P.3114/4/10, FN-P.3114/3/10.

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

⁹ 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).

¹⁰ Decyzje nr: FN-P.3110/116-17/09 z 04.12.2009 r., FN-P.3110/116-14/09 z 08.10.2009 r. i FN-P.3110/115-21/09 z 20.05.2009 r.

¹¹ Decyzja nr FN-P.3110/116-3/09 z 10.03.2009 r.

¹² Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

minimis (art. 5 ust. 3)¹³. W 2010 roku w trzech przypadkach udzielone ulgi zakwalifikowano jako pomoc publiczną de minimis. Podatnicy ubiegający się o przyznanie pomocy przedstawili dokumenty wymagane w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a Urząd terminowo wydał zaświadczenia o jej udzieleniu, na formularzach zgodnych z wzorem, stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁴. 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 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis¹⁵.

3. Zgodnie z art. 129 i 126 O.p. zachowano zasadę jawności dla stron oraz pisemności postępowań w sprawie ulg podatkowych. W analizowanych postępowaniach nie stwierdzono przypadków uczestniczenia 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., poddane badaniu sprawy załatwione były w terminie: do jednego miesiąca (12 spraw) i od jednego do dwóch miesięcy (8 spraw). Stronom udzielano niezbędnych informacji i wyjaśnień.

W pięciu sprawach¹⁶ Urząd nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 200 § 1 O.p., tj. przed wydaniem decyzji nie wyznaczył stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Tym samym naruszył zasadę, określoną w art. 123 § 1 tej ustawy, dotyczącą zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów przed wydaniem decyzji.

W dwóch przypadkach¹⁷ organ wydał decyzje o odmowie udzielenia ulgi, zamiast umorzyć postępowanie na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej, z uwagi na brak podstaw faktycznych do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdyż podatnik – mimo wezwania – przedłożył niezbędnych dokumentów.

W siedmiu decyzjach powołano niewłaściwą podstawę prawną:

¹³ Dotyczyło to wszystkich zbadanych spraw, w których powinno być przeprowadzone postępowanie w sprawie pomocy publicznej (8 spraw).

¹⁴ Dz.U. Nr 53, poz. 354, ze zm.

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

¹⁶ Decyzje nr: FN-P3110/2/P/08 z dnia 01.02.2008 r., FN-P3110/5/P/08 z dnia 14.03.2008 r., FN-P3110/4/08 z dnia 07.03.2008 r., FN-P3110/6/P/08 z dnia 16.04.2008 r., FN-P.3110/115-30/10 z dnia 09.11.2010 r.

¹⁷ Decyzje nr: FN-P.3110/6/P/08 z dnia 16.04.2008 r. oraz FN-P.3110/115-30/10 z dnia 09.11.2010 r.

- w trzech decyzjach¹⁸, w których udzielone ulgi uznano za pomoc *de minimis* zastosowano błędnie art. 67b § 1 pkt 1 O.p. zamiast art. 67 b § 1 pkt 2 tej ustawy,
- w czterech decyzjach o umorzeniu zaległości podatkowych Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dęblinie¹⁹ wskazano art. 67b § 1 pkt 1 O.p. mimo, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰ samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie są przedsiębiorcami i art. 67b O.p. nie mógł mieć zastosowania.

Wydane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, wymagane w art. 210 O.p. Uwagi NIK dotyczą uzasadnienia siedmiu decyzji częściowo uwzględniających żądanie podatników. Jedna z nich²¹ nie zawierała uzasadnienia prawnego w części dotyczącej odroczenia terminu płatności, a sześć decyzji²² nie zawierało uzasadnienia faktycznego w zakresie odmowy umorzenia części zaległości podatkowych, co naruszało art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej.

4. Opracowane procedury kontroli finansowej spełniały wymogi art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (ufp)²³. Burmistrz zapewnił też funkcjonowanie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴. 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 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. przez audytora zewnętrznego na podstawie umowy zawartej z Burmistrzem Miasta w dniu 10 września 2010 r.

Burmistrz podawał do publicznej wiadomości kwartalne informacje o udzielonych ulgach podatkowych obejmujące wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej. Nie upubliczniono jednak informacji w tym zakresie za rok budżetowy (do 31 maja roku następnego), czym naruszono przepisy art. 14 pkt 2 lit. e i f ufp z dnia 30 czerwca 2005 r. i art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ufp z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹⁸Decyzje: FN-P.3114/2/10 z 21.06.2010 r., FN-P.3114/4/10 z 05.07.2010 r. i FN-P.3114/3/10 z 21.06.2010 r.

¹⁹Decyzje z dnia z dnia 14.07.2008 r., 23.10.2008 r., 16.04.2010 r. oraz 08.07.2010 r.

²⁰Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 j.t.

²¹Decyzja nr FN-P.3110/2/P/08 z dnia 01.02.2008 r.

²²Decyzje: FN-P.3110/5/P/08 z 14.03.2008 r., FN-P.3110/4/08 z 07.03.2008 r., FN-P.3114/119-1/09 z 5.06.2009 r., FN-P.3114/2/10 z 21.06.2010 r., FN-P.3114/4/10 z 05.07.2010 r., FN-P.3114/3/10 z 21.06.2010 r.

²³Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁴Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

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) zapewnienie podatnikom czynnego udziału na każdym etapie postępowania,
- 3) zamieszczanie w decyzjach podatkowych właściwej podstawy prawnej oraz pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego,
- 4) podawanie do publicznej wiadomości, w terminie określonym w ustawie o finansach publicznych, informacji za rok budżetowy, obejmującej wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie miesięcznym 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 siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w 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.