



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.020.02.2017
P/17/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/088 – Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/145/2017 z dnia 08.12.2017 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żyrardowa, Plac Jana Pawła II 1 w Żyrardowie, 96-300 Żyrardów (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Jasiński, Prezydent Żyrardowa (dalej „Prezydent” lub „organ podatkowy”) (dowód: akta kontroli str.3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ sposób prowadzenia w Urzędzie w latach 2014 -2017 (III kwartały) postępowań podatkowych w sprawie umorzeń zaległości podatkowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Urzędzie nie przestrzegano w pełni wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa². Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w większości przeprowadzonych postępowań podatkowych³, a polegały one m.in. na:

- niewywiązaniu się organu podatkowego w 35 badanych postępowaniach (64%) z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (tj. m.in. okoliczności wskazanych przez podatników we wnioskach o umorzenie zaległości) oraz zebrania materiałów dowodowych, pozwalających na zweryfikowanie sytuacji finansowej wnioskodawcy w zakresie możliwości zapłaty zaległości, do czego zobowiązywał przepis art. 122 i art. 187 § 1 ww. ustawy,
- umorzeniu zaległości podatkowych 18 wnioskodawcom (33%), pomimo że dowody zgromadzone w toku postępowania podatkowego nie wykazały, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „ważnego interesu publicznego”, umożliwiające umorzenie zaległości,
- nienależytym wywiązywaniu się w 32 przypadkach (60%) z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji, gdyż treść uzasadnienia nie spełniała wymogów określonych w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy udzielaniu pomocy de minimis, gdyż m.in.:

- w przypadku 41% badanych spraw⁴ przyznano ulgę stanowiącą ten rodzaj pomocy, pomimo niewyegzekwowania od wnioskodawców części wymaganych przepisami dokumentów⁵,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm., zwana dalej: „Ordynacją podatkową”.

³ Tj. w 35 spośród 54 zakończonych wydaniem decyzji przyznającej ulgę (34 decyzje) i odmawiającej jej przyznania (20), tj. 65% wszystkich postępowań podatkowych.

⁴ Badaniem objęto wszystkie 17 przypadków udzielania pomocy de minimis.

⁵ Określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362), dalej: „ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej” lub w §2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot

- nieterminowo wydano 65% zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r.⁶ w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie,
- nieterminowo przekazano dziewięć sprawozdań (53%) o udzieleniu pomocy de minimis, czym naruszono § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach należnych na rzecz sektora finansów publicznych⁷,
- nie wywiązano się z obowiązku sporządzenia i przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacji o nieudzieleniu pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie, czym naruszono art. 32a ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz brak kontroli wewnętrznej i audytu w zakresie prowadzonych postępowań podatkowych, wskazują na niezapewnienie w Urzędzie skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68, w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

Na ogół prawidłowo wywiązywano się z obowiązku podawania do publicznej wiadomości wykazów podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe oraz udzielono pomocy publicznej, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono, jednak że upubliczniony w 2016 r. wykaz nie był w pełni rzetelny, gdyż w przypadku jednego podatnika podano zaniżoną o 167,5 tys. zł kwotę umorzonych jemu zaległości podatkowych.

Wartość umorzonych zaległości z tytułu podatków⁹ nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową Miasta Żyrardów¹⁰, gdyż w latach 2014-2016 stanowiły one od 0,2% do 0,4% jej dochodów ogółem oraz od 0,3% do 0,7% jej dochodów własnych. Sytuacja finansowa Miasta na koniec 2016 r. w porównaniu do stanu z końca 2014 r. uległa poprawie. Świadczą o tym w szczególności rosnące wartości wskaźników budżetowych takich jak: udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (wzrost z 8,3 % w 2014 r. do 10,0% w 2016 r.) wzrost wskaźnika samofinansowania z 168,9% do 239,4%. Wskaźniki zobowiązań wobec tytułów dłużnych miały tendencje malejące, gdyż m.in. zmniejszyło się na koniec 2016 r. w stosunku do 2014 r. obciążenie dochodów ogółem i dochodów własnych obsługą zadłużenia o 2 pkt procentowe.

ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.), zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis”

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 350. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzenie w sprawie zaświadczeń de minimis”,

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz.1871. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej”.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077. Ustawa zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

⁹ Z tytułu podatków lokalnych, tj. od nieruchomości, od środków transportowych.

¹⁰ Zwane dalej „Miastem” lub „Gminą”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie określonych w Ordynacji podatkowej uregulowań w zakresie umarzania zaległości podatkowych oraz zasadność zastosowanych umorzeń w kontekście sytuacji finansowej gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014-2017 (III kwartały) do Urzędu złożono 66 wniosków¹¹ o umorzenie zaległości podatkowych na łączną kwotę 2.256,4 tys. zł, na podstawie których wydano 34 decyzje uwzględniające te wnioski w całości lub w części na kwotę 2.119,6 tys. zł. Zgodnie z Instrukcją kancelaryjną ewidencja wniosków i decyzji była prowadzona w formie papierowej, a od 2016 r. również w systemie informatycznym „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją”. W ewidencjach tych ujmowano m.in. nazwę podmiotu składającego wniosek wraz z podaniem treści żądania, datę wszczęcia i ostatecznego zakończenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.2. W badanym okresie 28 podatnikom umorzono zaległości podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu, w tym 22 osobom prawnym na kwotę ogółem 1.883,5 tys. zł oraz 6 osobom fizycznym na kwotę 6,1 tys. zł. I tak:

- w 2014 r. zaległości podatkowe z ww. tytułów umorzono 9 osobom prawnym na kwotę 517,04 tys. zł oraz 4 osobom fizycznym na kwotę 3,6 tys. zł,
- w 2015 r. odpowiednio: 3 osobom prawnym na kwotę 274,4 tys. zł oraz dwóm osobom fizycznym na kwotę 2,5 tys. zł,
- w 2016 r. - 5 osobom prawnym na kwotę 555,4 tys. zł,
- w 2017 r. (III kwartały) – 5 osobom prawnym na kwotę 536,73 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.3. W okresie od stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. organ podatkowy Gminy, sześciu spośród 28¹² podmiotów, umorzył zaległości kilkukrotnie, w tym:

- spółce gminnej – AQUA Sp. z o.o. w Żyrardowie (dalej: AQUA¹³) wydano pięć decyzji umarzających zaległości na łączną kwotę 1.225,8 tys. zł,
- Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Żyrardowie (dalej: „PSSE”) – pięć decyzji przyznających ulgi na kwotę 10,0 tys. zł,
- Starej Przędzalni Sp. z o.o. w Milanówku (dalej: „Stara Przędzalnia”) – trzy decyzje na kwotę ogółem 146,1 tys. zł;
- Centrum Zdrowia Mazowska Zachodniego Sp. z o.o. w Żyrardowie – trzy decyzje na kwotę ogółem 511,1 tys. zł,
- Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Żyrardowie (jednostce organizacyjnej Miasta) – trzy decyzje na łączną kwotę 24,0 tys. zł,
- osobie fizycznej – dwie decyzje umarzające zaległości w kwocie 3,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

1.4. W badanym okresie wydano 22 decyzje niezgodne z żądaniami wnioskodawców, w tym w 20 przypadkach odmówiono w całości przyznania ulg na kwotę ogółem 311,5 tys. zł¹³, a w dwóch sprawach wydano decyzje pomniejszające wnioskowaną kwotę o 20,3 tys. zł (z 40,6 tys. zł). W 8 przypadkach wnioskodawcy odwołali się od decyzji Prezydenta Żyrardowa, który w jednym przypadku zmienił

¹¹ W liczbie tej uwzględniono 2 wnioski złożone w 2013 r., w przypadku których wydano 2 decyzje w 2014 r. Ponadto 8 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na niezłożenie przez wnioskodawców wymaganych dokumentów, a w czterech przypadkach postępowanie podatkowe było bezprzedmiotowe.

¹² Uwzględniono ilość podmiotów, którym udzielono umorzenia zaległości podatkowych w danym roku badanego okresu

¹³ W tym 1,6 tys. zł stanowiły odsetki od należności głównej.

decyzję i przyznał wnioskowaną ulgę. Pozostałe 7 spraw przekazano do organu wyższej instancji Samorządowego Kolegium Odwoławczego¹⁴. Organ ten uchylił jedną zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 9-15)

1.5. Analiza wszystkich 54 postępowań podatkowych zakończonych wydaniem 34 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 2.119,6 tys. zł oraz 20 odmawiających przyznania ulg w kwocie 311,7 tys. zł wykazała, że zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej:

- przyjmowano wnioski podatników zawierające wszystkie elementy, o których mowa w art. 168 § 2, a w przypadku braków formalnych, na podstawie art. 169 § 1, wzywano stronę o ich uzupełnienie (100% postępowań),
- zapewniono stronom, zgodnie z art. 123 § 1 ww. ustawy, czynny udział w postępowaniach i przed wydaniem decyzji niezgodnej wnioskiem umożliwiono im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów (100%),
- decyzje wydawano w terminie przewidzianym w art. 139 ustawy, a w uzasadnionych przypadkach powiadamiano strony o jego niedotrzymaniu i wskazywano nowy termin załatwienia sprawy (100% decyzji),
- w 16 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgi dokumentacja dołączona do wniosków, świadcząca m.in. o sytuacji finansowej oraz majątkowej podatników, potwierdzała istnienie przesłanki „ważnego interesu podatnika”, o którym mowa w art. 67a § 1 ww. ustawy (30% postępowań),
- w 48 postępowaniach przestrzegano zasady pisemności określonej w art. 126 ustawy (89 %),
- 23 decyzje zawierały elementy określone w art. 210 § 1, w tym m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym (43% wydanych decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 9-811)

1.6. W badanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych oraz audytów w zakresie przyznawania ulg podatkowych. Prezydent wyjaśnił taki stan rzeczy faktem, że w 2014 r w Urzędzie została przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową, kompleksowa kontrola przedmiotem której była m.in. prawidłowość stosowania ulg i zwolnień podatkowych. Kontrolujący nie stwierdzili w tym obszarze nieprawidłowości, co było jednym z czynników branych pod uwagę podczas analizy ryzyka, na podstawie której audytor opracował roczny plan audytów.

(dowód: akta kontroli str. 812-817)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niedostateczny nadzór kierownictwa Urzędu nad procesem wydawania decyzji administracyjnych w analizowanym obszarze, co mogło przyczynić się do występowania powtarzających się nieprawidłowości w kolejnych przeprowadzanych postępowaniach. Nie zapobiegał on bowiem nieprawidłowej realizacji zadań w obszarze przestrzegania określonych w Ordynacji podatkowej uregulowań w zakresie umarzania zaległości podatkowych. Podkreślenia wymaga, że Urząd nie przeprowadził kontroli wewnętrznych w tym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

¹⁴ Na dzień kontroli 6 tych spraw było w trakcie rozpatrywania przez ten organ.

1.7. Sytuacja finansowa Gminy w latach 2014-2016 uległa poprawie, o czym świadczyły m.in. zmiany wartości wskaźników finansowych¹⁵. Na koniec 2016 r. w stosunku do 2014 r., w odniesieniu do:

- Wskaźników budżetowych: wzrósł udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem - z 8,3% do 10,0% jak i wskaźnik samofinansowania - z 168,0% do 239,4,0%. Udział dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem był wyższy od średnich wartości tych wskaźników wyliczonych dla gmin miejskich (dalej: „średnie krajowe”).
- Wskaźników na mieszkańca: zwiększyła się nadwyżka operacyjna z 242,19 zł do 399,19 zł oraz zmniejszył się stan zobowiązań ogółem z 1.235,68 zł do 940,65 zł. Wartości tych wskaźników w stosunku do średnich krajowych były na zbliżonym poziomie. Wzrosły również transfery bieżące z 994,22 zł do 1.576,67 zł.
- Wskaźników zobowiązań wg tytułów dłużnych: zmniejszył się udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem z 42,3% do 23,4%, obciążenie dochodów ogółem i dochodów własnych obsługą zadłużenia zmniejszyło się odpowiednio z 6,6% i 10,5% do 4,6% i 8,5%. Wartości tych wskaźników były na zbliżonym poziomie w stosunku do średnich krajowych.

W latach 2014-2016 wskaźnik ograniczający spłatę i obsługę zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych¹⁶, ulegał systematycznej poprawie. Jego wartość na koniec 2016 r. wyniosła 4,6% i była niższa w stosunku do wartości osiągniętej w latach 2015 r. (5,7%) i 2014 r. (6,6%).

Zaległości podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości, środków transportu, od spadków i darowizn oraz czynności cywilnoprawnych wykazywały stałą tendencję rosnącą w latach 2014-2016 z 5.472,0 tys. zł do 6.894,8 tys. zł, a w III kw. 2017 r. wyniosły 7.297,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 818-820)

1.8. W Gminie w badanym okresie nie obniżano stawek podatku leśnego, a także rolnego. Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatków (od nieruchomości i od środków transportowych) w latach 2014-2016 wzrosły z 478,5 tys. zł, poprzez 707,3 tys. zł do 710,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 2,6%, 3,6% i 3,5% wykonania wpływów z tych podatków. Udział umorzeń zaległości w wykonaniu dochodów z tego tytułu zmalał z 3,3% do 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 821-824)

1.9. W badanym okresie w Urzędzie nie wydawano decyzji z urzędu o umorzeniu zaległości podatkowych. Nie wpływały również skargi i wnioski dotyczące umorzeń.

(dowód: akta kontroli str. 825-827)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 35 (65% ogółu) postępowaniach podatkowych zakończonych wydaniem 31 decyzji umarzających zaległości podatkowe w kwocie 1.783,1 tys. zł oraz czterech decyzji o odmowie udzielenia ulg w kwocie 3,5 tys. zł nie były w pełni przestrzegane wymogi Ordynacji podatkowej. W toku ww. postępowań nie podjęto niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co było niezgodne z art. 122. Ordynacji podatkowej, z tego:

¹⁵ Do oceny sytuacji finansowej wykorzystano wskaźniki budżetowe Ministerstwa Finansów opracowane dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014-2016.

¹⁶ Udział wydatków związanych ze spłatą zadłużenia (rat i odsetek od zaciągniętych kredytów) do dochodów Gminy.

- W 24 przypadkach¹⁷ Prezydent umorzył zaległości podatkowe na łączną kwotę 1.753.808,41 zł pomimo, że w tych sprawach nienależycie przeprowadzono postępowanie podatkowe. Nie dokonano należytej weryfikacji dokumentów załączonych do wniosków o umorzenie zaległości, jak również nie zgromadzono innych dowodów niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności, które mogłyby uzasadniać umorzenie zaległości. W konsekwencji nie wyegzekwowano dokumentacji potwierdzającej trudną sytuację materialną i finansową stron, bądź utratę przez wnioskodawców płynności finansowej.
- W 7 przypadkach¹⁸ umorzono zaległości podatkowe na łączną kwotę 29.281,00 zł, a w 4 przypadkach¹⁹ wydano decyzje odmawiające umorzenia zaległości w kwocie 3,5 tys. zł, jedynie na podstawie wniosków, do których strony nie załączyły jakiegokolwiek dokumentacji, a w toku postępowania dowodowego organ podatkowy nie zgromadził dowodów w celu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy.

We wszystkich powyższych 35 przypadkach nie dopełniono obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, który wynikał z art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej.

Zdaniem NIK, organ podatkowy, aby mógł skorzystać z przewidzianego w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej uznania administracyjnego, musi w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć materiał dowodowy świadczący o istnieniu lub braku istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Czy w danej sprawie istnieją przesłanki umorzenia może być ustalone po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego, a powinno je poprzedzać wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 187 § 1 ustawy) oraz dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych (art. 122 tej ustawy).

Ponadto w 18 przypadkach (33% ogółu) postępowania podatkowe i zgromadzony materiał dowodowy nie wykazał istnienia przesłanek „ważnego interesu podatnika” lub „ważnego interesu publicznego”, określonych w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej i stanowiących podstawę prawną umorzenia zaległości podatkowej. I tak:

- W trzech przypadkach²⁰ umorzono zaległości podatkowe w kwocie 4.750,00 zł Zespołom Szkół Publicznych, będących jednostkami organizacyjnymi Miasta Żyrardów, które w złożonych wnioskach wskazywały na niewystarczającą wysokość środków finansowych przyznanych w danym roku budżetowym. NIK wskazuje, że to Miasto powinno w odpowiedniej wysokości zapewnić środki finansowe na podatek od nieruchomości. Ustawodawca nie zwolnił bowiem jednostek utworzonych przez samorząd terytorialny z obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości. Dodać należy, że organ podatkowy podał w uzasadnieniu, że przy rozpatrywaniu wniosków tych podatników wziął pod uwagę, że środki finansowe z umorzonego podatku od nieruchomości zostały wykorzystane na pomoce dydaktyczno-naukowe i nagrody dla uczniów.
- W pięciu przypadkach²¹ umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 9.990,00 zł Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej,

¹⁷ Decyzje z dnia: 08.01.2014; 20.01.2014; 28.02.2014; 14.03.2014; 23.06.2014; 30.06.2014; 12.08.2014; 21.08.2014; 04.11.2014; 27.01.2015; 07.07.2015; 31.12.2015; 30.01.2015; 10.02.2015; 14.01.2016; 25.04.2016; 01.07.2016; 07.12.2016; 22.12.2016; 22.12.2016; 16.01.2017; 27.03.2017; 18.04.2017; 30.06.2017.

¹⁸ Decyzje z dnia: 31.01.2014; 05.02.2014; 17.02.2014; 20.03.2014; 30.09.2014 (poza formularzem do pomocy de minimis); 02.12.2014; 30.12.2014

¹⁹ Decyzje z dnia 10.02.2015 r., wydane dla ZSP Nr 1,2,3 i 6 w Żyrardowie

²⁰ Decyzje: z 31.01.2014 r. Nr PO.3120.2.4.2014.POII; z 05.02.2014 r. Nr PO.3120.2.9.2014.POII; z 17.02.2014 r. Nr PO.3120.2.7.2014.POII

²¹ Decyzje: z 30.06.2014 r. Nr PO.3120.2.30.2014.POII; z 07.07.2015 r. Nr PO.3120.2.38.2015.POII; z 01.07.2016 r. Nr WB.3120.2.29.2016.JK; z 22.12.2016 r. Nr WB.3120.2.41.2016.JK; z 30.06.2017 r. Nr WB.3120.2.16.2017.JK.

tj. jednostce budżetowej – rządowej administracji zespolonej, uwzględniając argumentację wnioskodawcy zmniejszeniu planu wydatków w danym roku budżetowym, uniemożliwiającym terminową realizację zobowiązań podatkowych. Organ podatkowy, pomimo że jednostka posiadała m.in. w planie wydatków środki finansowe na podatek od nieruchomości, dokonywał umorzenia uzasadniając ważny interes publiczny świadczeniem przez PSSE usług dla mieszkańców miasta i powiatu, przekładających się na wymierne pożytki dla społeczności lokalnej w postaci zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i sanitarnego.

- W trzech przypadkach²² umorzono, Ośrodkowi Sportu i Rekreacji, tj. jednostce organizacyjnej Miasta Żyrardowa, zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 24.007,00 zł, uwzględniając argumentację, że przyznany budżet na wydatki rzeczowe nie wystarcza na ich pokrycie (organ podatkowy umarzając zaległości podatkowe powołał się na ważny interes publiczny i wziął m.in. pod uwagę fakt, że środki finansowe z umorzonego podatku od nieruchomości zostaną wykorzystane na sport i rekreację mieszkańców Żyrardowa i okolic).
- W jednym przypadku²³ ulgę w spłacie zobowiązań przyznano podatnikowi uwzględniając m.in. regularną spłatą rozłożonych na raty zaległości w podatku od nieruchomości oraz bieżących zobowiązań, a w innym z kolei przypadku²⁴ wzięto pod uwagę pozyskanie przez podmiot wnioskujący o umorzenie zaległości podatkowych inwestorów zewnętrznych, którzy zgodzili się nabyć w formie gotówkowej pakiet lokali mieszkalnych zlokalizowanych w realizowanej inwestycji oraz zdeponowanie przez udziałowców (spółki) środków na podwyższenie kapitału zakładowego, co pozwoliło na zakończenie I etapu budowy, wyodrębnienie lokali mieszkalnych i przekazanie ich nabywcom oraz rozpoczęcie komercyjnej sprzedaży mieszkań w zabytkowych halach pofabrycznych. W uzasadnieniu decyzji organ podatkowy podał, że „Nakłady finansowe na remont zabytkowych budynków oraz adaptacja ich na potrzeby mieszkańców zdecydowanie zmieni wygląd miasta na korzystniejszy, a lokale usługowe w kolejnych etapach inwestycji w przyszłości przyniosą efekty w postaci zwiększonego zatrudnienia w mieście”.
- W pięciu sprawach dotyczących spółki gminnej AQUA²⁵, której umorzono zaległości podatkowe w kwocie 1.225.808,75 zł, uwzględniono podane we wnioskach jej przejściowe kłopoty finansowe pomimo, że dokumenty zgromadzone w toku postępowania nie potwierdziły aby ww. podatnik znajdował się w takiej sytuacji finansowej, która uniemożliwia zapłatę podatku. Wynikało z nich bowiem m.in., że wnioskodawca nie odnotowywał rosnących strat²⁶, jego obroty nie malały²⁷, nie zmniejszył się przepływ środków finansowych²⁸, nie zwiększyła się suma zadłużenia²⁹, wartość aktywów netto wnioskodawcy nie zmniejszyła się³⁰ i nie zaistniały inne okoliczności wskazujące na trudności w zakresie płynności finansowej.

²² Decyzje: z 30.09.2014 r. Nr PO.3120.2.39.2014.POII; z 02.12.2014 r. Nr PO.3120.2.46.2014.POII; z 30.12.2014 r. Nr PO.3120.2.53.2014.POII.

²³ Decyzja z dnia 25.04.2016 r. Nr WB.3120.2.24.2016.JK, przyznająca ulgę w kwocie 4.617,00 zł.

²⁴ Decyzja z 07.12.2016 r. Nr WB.3120.2.33.2016.JK, przyznająca ulgę w kwocie 150.084,00 zł.

²⁵ Decyzje: z 20.01.2014 r. Nr PO.3120.2.2.2014.POII; z 27.01.2015 r. Nr PO.3120.2.4.2015.POII; z 14.01.2016 r. Nr WB.3120.2.6.2016.JK; z 22.12.2016 r. Nr WB.3120.2.40.2016.JK; z 16.01.2017 r. Nr WB.3120.2.1.2017.JK.

²⁶ Wg rachunku wyników za lata 2013-2016 (listopad) średniomiesięczny wynik finansowy uległ poprawie ze straty netto – 48,3 tys. zł w 2013 r. do -2,2 tys. zł za okres styczeń-listopad 2016 r.

²⁷ Wg rachunku wyników za lata 2013-2015 przychody ze sprzedaży zwiększyły się z 2.262,0 tys. zł w 2013 r. do 2.454,0 tys. zł w 2015 r.

²⁸ Dowodem jest m.in. wynikający z bilansów stan środków pieniężnych na koniec lat 2013-2016 (listopad), który wyniósł 626,0 tys. zł na koniec 2013 r. i 563,5 tys. zł na koniec listopada 2016 r.

²⁹ Wg bilansów za lata 2013-2016 (listopad) m.in.: zobowiązania ogółem uległy zmniejszeniu z 14.840,0 tys. zł z końca 2013 r. do 4.132,3 tys. zł na koniec listopada 2016 r.

³⁰ Wg bilansów za lata 2013-2016 (listopad) m.in.: aktywa netto (kapitał własny) zwiększyły się 26.195,0 tys. zł z końca 2013 r. do 34.099,1 tys. zł na koniec listopada 2016 r.

Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że we wszystkich powyższych sytuacjach uwzględniono przesłanki, które wynikały z wniosków stron i załączonych dokumentów. Natomiast w sytuacjach, gdzie wydano decyzje (zarówno przyznające ulgi jak i odmawiające ich przyznania) na podstawie złożonych wniosków, nie egzekwowano od podmiotów innych dokumentów, gdyż były to głównie jednostki samorządowe, a Urząd posiadał ich sprawozdania finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 37-53, 200-811, 828-848, 873-876)

NIK zauważa, że instytucja umorzenia jest najdalej idącą ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych, prowadzącą do wygaśnięcia zobowiązania. Umorzenie zaległości podatkowej jest instytucją nadzwyczajną, stanowiącą wyjątek od zasady powszechności i równości opodatkowania. Powinna być zatem stosowana wyjątkowo. Zasadą jest bowiem płacenie podatków, nie zaś zwolnienie z tego obowiązku podatników.

Pojęcia „ważny interes podatnika” lub „ważny interes publiczny” są przesłankami, które muszą wystąpić, aby możliwe było umorzenie zaległości podatkowej. Za spełnienie tych przesłanek należy uznać taką sytuację, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Pomoc taką w postaci umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę uzasadniać mogą sytuacje wyjątkowe oraz nadzwyczajne, takie jak klęski żywiołowe lub inne zdarzenia losowe (np. utrata możliwości zarobkowania, utrata płynności firmy, utrata losowa majątku) w wyniku których podatnik nie jest w stanie uregulować swoich zobowiązań. Takie sytuacje nie wystąpiły natomiast w ww. przypadkach.

Ponadto umorzenia zaległości podatkowych spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym udziałowcem jest Miasto Żyrardów, jak również dla jego jednostek organizacyjnych, miały charakter działań w celu ich dofinansowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że działania te nie mieszczą się w granicach określonych przepisami Ordynacji podatkowej, a w szczególności nie spełniają kryterium ww. klauzul generalnych i powinny być przyjąć inną formę wsparcia.

2. W czterech decyzjach³¹ wydanych dwóm podmiotom (7% wydanych decyzji) podano niewłaściwą podstawę prawną decyzji. Wskazano bowiem art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej pomimo, że podmiotom tym nie udzielono pomocy de minimis. Taki stan rzeczy Prezydent tłumaczył omyłką pisarską.

(dowód: akta kontroli str. 281-284, 556-566, 624-655, 737-747, 828 i 839-840)

3. W 32 decyzjach³² (94% decyzji umarzających zaległości podatkowe) w uzasadnieniu decyzji nie wskazano m.in. faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę pomimo, że wymóg ten wynikał z art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent podał, że jako uzasadnienie faktyczne traktowano analizę dokumentów oraz fakty znane organowi podatkowemu, które zostały wzięte pod uwagę i uwzględnione w prowadzonych postępowaniach i zdaniem organu potwierdzały fakty zawarte we wnioskach, tym samym stanowiły przesłankę do wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 200-535, 556-566, 608-811, 873 i 875-876)

³¹ Decyzja; z 20.03.2014 r. Nr 3124.1.6.2014.POI; z 01.07.2016 r. Nr WB.3120.2.29.2016.JK; z 22.12.2016 r. Nr WB.3120.2.41.2016.JK i z 30.06.2017 r. Nr Wb.3120.2.16.2017.JK

³² Decyzje przyznające ulgi w badanym okresie poza decyzją z dnia 25.04.2016 r. Nr WB.3120.2.24.2016.JK i decyzją z dnia 07.12.2016 r. Nr WB.3120.2.33.2016.JK

NIK nie podziela jednak takiego stanowiska, gdyż w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej jednoznacznie wskazano jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie faktyczne decyzji. Dlatego też ww. elementy muszą być wskazane w decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku. Podobne poglądy zostały wyrażone w orzecznictwie sądowym, z którego wynika m.in., że:

- nie jest dopuszczalna sytuacja w świetle postanowień m.in. art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej, aby w motywach decyzji poszukiwać lub też dopatrywać się sensu rozstrzygnięcia, albowiem czyni to taką decyzję nieczytelną dla podatnika (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 26.04.2010 r., I SA/Op 9/10),
- uzasadnienie faktyczne decyzji jest jej ważnym elementem, bowiem nie tylko strony postępowania, ale i organ odwoławczy, powinny znać przesłanki i podstawy podjętej decyzji, tak aby po jej lekturze wiedzieć dlaczego mają uiścić podatek w takiej, a nie innej wysokości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23.09.2015 r., I SA/Łd 146/15).

Ponadto spośród powyższych 32 spraw, w dwóch przypadkach³³ nie wskazano w decyzjach przesłanek jakimi kierował się organ podatkowy umarzając w części zaległość podatkową.

W wyjaśnieniach Prezydent podał, że w jednym przypadku uznano, że sytuacja podatnika świadczy o możliwości częściowej spłaty ww. zadłużenia, a w drugim, że nie upłynął termin płatności drugiej raty za podatek od środków transportu (czego jednak w decyzji nie podniesiono).

Zdaniem NIK organ podatkowy jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi się kierował uwzględniając w części żądanie podatnika. Motywy te powinny znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu faktycznym decyzji, bowiem strony mają prawo znać argumenty i przesłanki podejmowanych wobec nich decyzji, w tym również mieć możliwość odwołania się w tym zakresie. Takie postępowanie służy realizacji wyrażonej w art. 121 Ordynacji podatkowej zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 264-284 i 869-870)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

2. Udzielanie pomocy publicznej i pomocy de minimis

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą organ podatkowy umorzył 9 podmiotom gospodarczym, na podstawie art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, zaległości w łącznej kwocie 2.072,1 tys. zł, co stanowiło równowartość 483,3 tys. euro. Ulgi te stanowiły pomoc de minimis i zostały przyznane na podstawie 17 decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 877-878)

2.2. Łączna kwota udzielonej pomocy de minimis poszczególnym podmiotom w okresie trzech lat budżetowych (roku, w którym udzielono danej pomocy przez Urząd oraz dwóch lat poprzednich) nie przekraczała kwoty 200 tys. euro.

Wraz z wnioskiem o udzielenie tej pomocy podmioty ubiegające się o nią składały dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w tym m.in. oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w roku, w którym ubiegały się o pomoc, oraz w okresie 2 lat

³³ Decyzja z 14 marca 2014r. Nr PO.3120.2.81.2013.POII (kwota wnioskowana 39.505,00 zł, umorzona 19.753,00 zł) i decyzja z 20 marca 2014 r. Nr PO.3124.1.6.2014.POII (wnioskowano umorzenie podatku od środków transportu za 2014 r., a umorzono zaległości w podatku od środków transportu za okres styczeń i czerwiec 2014 r. w kwocie 524,00 zł)

poprzedzających ten rok. Dotyczyło to 7 spośród 17 przypadków postępowań podatkowych przyznających ulgi stanowiące pomoc de minimis.

Wszystkim beneficjatom pomocy wydawano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis (art. 5 ust. 3 ww. ustawy). Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone § 3 rozporządzenie w sprawie zaświadczeń de minimis, w tym m.in. podstawę prawną oraz wartość udzielonej pomocy brutto w złotych i w euro. W 6 przypadkach zaświadczenia wydano w dniu umorzenia zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 200-811 i 879-909)

2.3. Urząd sporządził i przedstawił Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdania o udzielonej pomocy de minimis. Sprawozdania przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP, zgodnie z art. 32 ust.1 i 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Sześć takich sprawozdań (spośród 17) przekazano w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy, stosownie do zapisów § 6 ust. 2 rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej. Zawierały one w szczególności informacje o beneficjencie, dzień udzielenia wsparcia oraz wartości pomocy wyrażonej w złotych i w euro (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 910)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 3 przypadkach na podstawie decyzji³⁴ udzielono pomocy de minimis pomimo, że podmioty ubiegające się o udzielenie takiej pomocy do dnia wydania ww. decyzji nie złożyły, wymaganego art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, oświadczenia o otrzymaniu lub nieotrzymaniu takiej pomocy w roku, w którym ubiegali się o pomoc oraz w okresie 2 lat poprzedzających ten rok. Udzielenie w tych przypadkach pomocy było niezgodne z art. 37 ust. 7 ww. ustawy, który stanowi, że do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc m.in. oświadczenia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi.

Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że beneficjenci pomocy publicznej złożyli formularze informacji przedstawiane przy ubieganiu się o pomoc de minimis, w których wykazali otrzymaną pomoc, poświadczając tym samym jej udzielenie bądź jej brak. Ponadto dodał, że monitorowano wielkość otrzymanej pomocy w systemie „SUDOP” na stronie Urzędu Ochrony Konkurencji i konsumentów. NIK zwraca jednak uwagę, że informacje ujęte w formularzach nie były kompletne, tj. nie zawierały wszystkich danych za wymagany okres wynikający z ww. art. 37 ust. 1 pkt 1.

(dowód: akta kontroli str. 264-280,530-555, 911-914, 829 - 840)

2. W 11 przypadkach³⁵ zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis nie zostały wydane z urzędu w dniu wydania decyzji w sprawie udzielenia takiej pomocy, czym naruszono § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń de minimis. Opóźnienia w tych przypadkach wyniosły od 1 do 4 dni.

Prezydent wyjaśnił, że przy wydawaniu zaświadczeń stosowano przepisy Działu VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego

³⁴ Dotyczy decyzji: z 14.01.2016 r. Nr WB.3120.2.6.2016.JK; z 14.03.2014 r. Nr PO.3120.2.81.2013.POII i z 10.02.2015 r. Nr PO.3120.2.12.2015.POVI.

³⁵ Decyzja: z dnia 21.01.2014 (PO.3140.2.4.2014.POII); 18.03.2014 (PO.3140.2.14.2014.POII); 27.06.2014 (PO.3140.2.21.2014.PO.II); 13.08.2014 (PO.3140.2.23.2014.PO.II); 29.01.2015 (PO.3140.2.1.2015.POII); 06.02.2015 (PO.3140.2.3.2015.POII); 15.01.2016 (WB.3140.2.2.16.2016.JK); 27.04.2016 (WB.3140.2.10.2016.JK); 08.12.2016 (WB.3140.2.15..2016.JK); 28.12.2016 (WB.3140.2.20.2016 JK) i 19.04.2017 (WB.3140.2.6.2017JK)

(dalej „KPA”) oraz wyrok NSA z dnia 17.10.2008 r. (II GSK391/08). Zdaniem NIK wskazane przepisy KPA oraz wyrok nie mają zastosowania w przypadku ww. zaświadczeń. Kwestie dotyczące terminu, formy, treści oraz sposobu wydania tych zaświadczeń zostały uregulowane we wskazanym wyżej rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 877-909)

3. W 4 przypadkach³⁶, gdzie udzielono pomocy de minimis nie wyegzekwowano informacji dotyczącej sytuacji ekonomicznej wnioskodawców, w tym sprawozdań finansowych za okres 3 ostatnich lat obrotowych sporządzonych zgodnie z przepisami o rachunkowości, pomimo iż wymóg ten wynikał z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Z udzielonych wyjaśnień Prezydenta wynikało, że nie egzekwowano każdorazowo dokumentacji z uwagi na jej posiadanie w aktach wcześniej prowadzonych spraw, uznania tych danych za fakty powszechnie znane, czy też fakty znane organowi podatkowemu w danych sprawach.

Zdaniem NIK fakt uwzględnienia w danym postępowaniu podatkowym okoliczności wynikających z dokumentacji, której nie dołączono do akt danego postępowania, winien być odnotowany w tych aktach, aby wypełnić zasadę pisemności postępowania, określoną w art. 126 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 215-229, 264-280, 286-308, 385-397, 873, 876 i 911-914)

4. W jednym przypadku, gdzie wydano zaświadczenie o udzieleniu pomocy de minimis, nie wskazano w decyzji³⁷ przyznającej ulgę w kwocie 12,1 tys. zł podstawy prawnej udzielenia takiej pomocy, tj. art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent stwierdził, że w przypadku wydania zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis uznano, że adresat decyzji to samorządowa jednostka budżetowa, będąca przedsiębiorstwem w rozumieniu przepisów KC³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 385-397, 828, 838-839)

5. W 9 przypadkach³⁹ (53%) sprawozdania o udzieleniu pomocy publicznej przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 1.072 dni, w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

Prezydent wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały z zastosowania przez pracownika zasady oczekiwania na odbiór decyzji przez beneficjenta (zaświadczenie wprowadzono do systemu po odebraniu ich wraz z decyzją przez beneficjentów pomocy) oraz z faktu, że nie przekazano w terminie danych (w sytuacji choroby pracownika) osobie z uprawnieniami do obsługi systemu SHRIMP.

(dowód: akta kontroli str. 910, 873-875)

³⁶ Decyzje z dnia: 20.01.2014 r. Nr PO.3120.2.2.2014.POII; z 23.06.2014 r. Nr PO.3120.2.28.2014.POII; 14.03.2014 r. Nr PO.3120.2.81.2013.POII i z 30.09.2014 r. Nr PO.3120.2.39.2014.POII.

³⁷ Decyzja z dnia 30.09.2014 r. Nr PO.3120.2.39.2014.POII

³⁸ W wyjaśnieniach Prezydent podał, że OSiR Jest jednostką organizacyjną gminy, działającą na wydzielonym majątku; posiada statut, który określa przedmiot działalności; posiada REGON oraz NIP nadany decyzją Naczelnika Urzędu Skarbowego; jest podatnikiem podatku VAT i prowadzi działalność podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług; prowadzi odrębne księgi rachunkowe i jest jednostką samobilansującą się; składniki materialne i niematerialne pozostają ze sobą we wzajemnych relacjach w ten sposób, że można mówić o nich jako o zespole, a nie zbiorze pewnych elementów; charakteryzuje ją odrębność organizacyjna.

³⁹ Dotyczy decyzji nr: PO.3120.2.81.2014.II z 14.03.2014r.; PO.3120.2.12.2014.POVI z 28.02.2014r.; PO.3120.2.39.2014.POII z 30.09.2014r.; PO.3120.2.28.2014.POII z 23.06.2014r.; PO.3140.2.6.2015.POVI z 10.02.2015r.; WB.3140.2.3.2015.POII z 04.02.2015r.; PO.3140.2.1.2015.POII z 27.01.2015r.; WB.3140.2.2.2016.JK z 14.01.2016r.; WB.3140.2.6.2017.JK z 18.04.2017r.

6. W latach 2014-2017 (III kw.) nie wywiązano się z określonego w art. 32a ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, obowiązku sporządzenia informacji o nieudzieleniu w ww. okresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie. Potwierdzając ten fakt Prezydent nie podał przyczyn takiego stanu rzeczy.

(dowód: akta kontroli str. 813-815)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Sporządzanie i udostępnianie informacji o osobach fizycznych, prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych podawano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym m.in. w zakresie podatków udzielono umorzeń w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia oraz wykazy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej. Wszystkie wykazy podano do 31 maja roku następnego, tj. w terminie określonym w art. 38 ww. ustawy. Dane w nich zawarte były zgodne z wydanymi decyzjami. I tak m.in.:

- W 2014 r. opublikowano wykaz 11 osób prawnych i fizycznych, którym w 2013 r. umorzono zaległości podatkowe na kwotę łączną 525.697,5 zł (od 554,8 zł do 203.565,7 zł), z uwagi na ważny interes publiczny (6 przypadków) i ważny interes podatnika (5 przypadków).
- W 2015 r. opublikowano wykaz 12 podmiotów, którym umorzono w 2014 r. zaległości podatkowe na kwotę łączną 522.901,1 zł (od 524,0 zł do 416.091,0 zł), z uwagi na: ważny interes podatnika (6 przypadków) i ważny interes publiczny (6 przypadków).
- W 2016 r. opublikowano wykaz 4 podmiotów, którym umorzono w 2015 r. zaległości podatkowe na kwotę łączną 283.029,8 zł (od 2.000,0 zł do 174.515,0 zł), z uwagi na: ważny interes podatnika (1 przypadek) i ważny interes publiczny (3 przypadki).
- W 2017 r. opublikowano wykaz 5 osób prawnych, którym umorzono zaległości podatkowe na kwotę łączną 582.741,3 zł (od 4.000,0 zł do 242.717,3 zł, z uwagi na ważny interes publiczny⁴⁰).

Uwagi dotyczące badanej działalności

W zakładkach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Żyrardowa na lata 2016-2017, nie zamieszczono danych o dokonanych umorzeniach zaległości podatkowych w latach poprzednich (2015 r. i 2016 r.). Z wyjaśnień pracownika Wydziału Organizacyjnego, odpowiedzialnego za publikowanie tych wykazów wynikało, że wykaz z 2015 r. wprowadzono pomyłkowo w zakładkę z tego samego roku, a wykaz z 2016 r. umieszczony był w zakładce w 2017 r., lecz z nieznanymi jej przyczynami, był on niewidoczny. W trakcie kontroli NIK powyższe błędy zostały skorygowane.

⁴⁰ Sporządzony i opublikowany 25.04.2017 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wykazie osób prawnych i fizycznych, którym w 2015 r. umorzono zaległości podatkowe podano nierzetelne dane dotyczące jednego podatnika. W przypadku tym podano zaniżoną kwotę umorzonego podatku od nieruchomości o 167.462,00 zł⁴¹. Było to niezgodne z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent stwierdził, że było to wynikiem niedopatrzenia pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 915-934 i 849-850)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości mogły wynikać z wadliwie funkcjonującego w Urzędzie systemu nadzoru i kontroli. Nie zapobiegł on bowiem nieprawidłowej realizacji zadań w zakresie umarzania zaległości podatkowych określonych w Ordynacji podatkowej. Z powyższych względów, zdaniem Izby wskazane byłoby dokonanie przeglądu przyjętych w jego ramach rozwiązań pod kątem skuteczności ich funkcjonowania i wdrożenie, w oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy, rozwiązań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

1. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulgi podatkowej oraz wydawanie decyzji w tych sprawach, w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej.
2. Egzekwowanie od wnioskodawców ubiegających się o udzielenie pomocy de minimis wszystkich wymaganych dokumentów oraz terminowe wydawanie zaświadczeń o udzieleniu pomocy de minimis.
3. Terminowe przekazywanie sprawozdań o udzieleniu pomocy publicznej do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
4. Podjęcie działań w celu wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych wobec ministra ds. rolnictwa, określonych w art. 32a ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴¹ Kwota ta w całości wynikała z decyzji nr PO.3120.2.56.2014.POVI z dnia 04.02.2015 r.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 21 marca 2018 r.

Kontroler
Janusz Dobek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk