



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 30 września 2011 r.

**Pan
Sylwester Lewicki
Burmistrz Olesna**

LOP-4101-08-03/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Oleśnie² kontrolę ulg udzielanych przez Gminę Olesno³ w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej - ustawa o NIK

² dalej: Urząd

³ dalej: Gmina

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia negatywnie udzielanie indywidualnych ulg podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochód Gminy

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 25 wniosków w sprawie udzielenia ulg indywidualnych dla przedsiębiorców, z których w 20 przypadkach wydano decyzję o udzieleniu ulgi, w 1 przypadku - decyzję o odmowie udzielenia ulgi, w 1 przypadku postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia, a w 3 przypadkach wydano pismo informujące podatnika o braku zaległości na dzień złożenia wniosku.

W siedmiu z 15 zbadanych przypadków (46,7%) Burmistrz udzielił ulgi, pomimo iż nie zaistniały przesłanki wystąpienia *ważnego interesu podatnika* lub *interesu publicznego*, z tego w trzech przypadkach (20%) zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie potwierdzał okoliczności wskazanych w uzasadnieniach decyzji. I tak:

- decyzją nr II.PO.3110-NFO/192/09/9 z dnia 16 czerwca 2009 r. umorzono zaległość podatkową w kwocie 20 354 zł z tytułu podatku od nieruchomości za 2009 r. W uzasadnieniu wniosku o przyznanie ulgi wnioskodawca powoływał się na rozwój firmy, m.in. utworzenie czterech dodatkowych stanowisk pracy w związku z utworzeniem nowej linii do produkcji drzwi, zakup ekologicznego kotła centralnego ogrzewania, uzupełnienie parku maszynowego. W uzasadnieniu decyzji za ważny interes podatnika uznano okoliczności związane z działaniami ukierunkowanymi na rozwój prowadzonej działalności gospodarczej i trudności płatnicze związane z poniesionymi nakładami inwestycyjnymi (uruchomienie nowej linii produkcyjnej, wymiana kotła centralnego ogrzewania i zakup maszyn). Natomiast utrzymanie miejsc pracy uznano za ważny interes publiczny uzasadniający przyznanie ulgi. W zebranej w trakcie przeprowadzonego postępowania podatkowego dokumentacji nie stwierdzono dowodów potwierdzających poniesienie nakładów inwestycyjnych na zakup (wytworzenie) nowej linii produkcyjnej, zakup maszyn i urządzeń, w tym kotła centralnego ogrzewania jak również dokumentów potwierdzających zwiększenie stanu zatrudnienia. Natomiast z przedłożonego sprawozdania finansowego wynikało, iż wg stanu na 31 grudnia 2008 r. podatnik posiadał środki pieniężne w kwocie 96 222,97 zł oraz inne środki pieniężne w kwocie 40 000 zł.
- decyzją nr II.PO.3110-NFO/192/10 z dnia 18 marca 2010 r. umorzono zaległość podatkową w kwocie 3 000 zł z tytułu podatku od nieruchomości za 2009 r. W uzasadnieniu wniosku o przyznanie ulgi wnioskodawca powoływał się konieczność

przeznaczenia znacznej części środków finansowych na zakup - niezbędnych do zwiększenie mocy produkcyjnej – maszyn i urządzeń za łączną kwotę 53 701,98 zł oraz 920 euro, co pozwoliło na zwiększenie zatrudnienia w firmie w stosunku do 2008 r. o 10 osób (z 7 na 17). W uzasadnieniu decyzji jako przesłankę ważnego interesu podatnika wskazano okoliczności związane z działaniami ukierunkowanymi na rozwój prowadzonej działalności gospodarczej i trudności płatnicze związane z poniesionymi nakładami inwestycyjnymi (zakup maszyn i urządzeń). Natomiast utrzymanie miejsc pracy uznano za ważny interes publiczny uzasadniający przyznanie ulgi.

W zebranej w trakcie przeprowadzonego postępowania podatkowego dokumentacji nie stwierdzono dowodów potwierdzających aktualną sytuację finansową podatnika i zwiększenie stanu zatrudnienia.

- decyzją nr II.PO.3110/U/8/09 z dnia 16 czerwca 2009 r. umorzono zaległość podatkową w podatku od nieruchomości za maj 2009 r. w kwocie 5 206,00 zł. Spółka w złożonym wniosku powoływała się na trudną sytuację finansową związaną z kryzysem gospodarczym i ochronę miejsc pracy poprzez zmniejszanie pracownikom wymiaru czasu pracy. W uzasadnieniu ww. decyzji jako przesłankę ważnego interesu podatnika wskazano m.in. kryzys gospodarczy, który spowodował zmniejszenie zamówień i ograniczenie produkcji oraz problemy z regulowaniem zobowiązań finansowych, a za przesłankę uzasadniającą udzielenie ulgi z uwagi na interes publiczny wskazano utrzymanie zatrudnienia. W zebranej w trakcie przeprowadzonego postępowania podatkowego dokumentacji nie stwierdzono dowodów potwierdzających ww. okoliczności.
- decyzjami nr II.PO-3110-2136/08 z dnia 8 kwietnia 2008 r., nr II.PO-3110-2136/09 z dnia 14 stycznia 2009 r., nr II.PO-3110-2136/09 z dnia 7 grudnia 2009 r. oraz nr II.PO-3110-2136/10 z dnia 26 listopada 2010 r. umorzono zaległości w podatku od nieruchomości w wysokości 25 021,99 zł za 2007 rok, 19 480,32 zł za 2008 rok, 17 621,06 zł za 2009 rok oraz 11 697,00 zł za 2010 rok. Wnioskodawcy uzasadniali wniosek o umorzenie zaległości podatkowych ponoszeniem nakładów inwestycyjnych na działkach zlikwidowanego wcześniej przedsiębiorstwa na podstawie zawartego w dniu 6 grudnia 2005 r. Listu Intencyjnego z Gminą Olesno reprezentowaną przez poprzedniego Burmistrza Olesna. W uzasadnieniach ww. decyzji nie wykazano zaistnienia przesłanek wystąpienia *ważnego interesu podatnika* lub *interesu publicznego*, a jako podstawę udzielenia ulgi wskazano realizowanie celu, jakim było zagospodarowanie i uruchomienie działalności gospodarczej na ww. działkach.

Trzy wyżej wymienione decyzje⁴ zawierały nierzetelne uzasadnienie faktyczne, gdyż nie znajdowało ono odbicia w wynikach przeprowadzonego postępowania podatkowego i w dokumentach zgromadzonych przez organ podatkowy. Natomiast w przypadku czterech decyzji nie przeprowadzono weryfikacji istnienia przesłanek o których mowa w art. 67a Ordynacji podatkowej ograniczając się w tym zakresie do wykazania okoliczności objętych zobowiązaniem podatnika zawartym w liście intencyjnym. Tym samym organ podatkowy naruszył przepis art. 122 i art. 125 § 1 *Ordynacji podatkowej* obligujący Burmistrza do wnikliwego działania w sprawie i podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości są Skarbnik Gminy oraz Burmistrz Olesna.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem⁵ trudna sytuacja finansowa, zatrudnianie pracowników przez przedsiębiorców, ponoszenie przez nich nakładów inwestycyjnych są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogą być samoistnie traktowane jako podstawa udzielenia ulgi podatkowej (tj. nie stanowią przesłanki wystąpienia *ważnego interesu podatnika* ani *interesu publicznego*).

W ocenie NIK ww. dziewięć decyzji (60 % badanych) zostało wydanych z naruszeniem art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶, gdyż ważny interes podatnika lub interes publiczny nie zostały wykazane w postępowaniu podatkowym. Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości jest Burmistrz i Zastępca Burmistrza Olesna oraz były Burmistrz Olesna.

Kontrola dokumentacji badanych spraw wykazała również, iż w trzech przypadkach organ podatkowy nie wydał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania podatkowego do czego zobowiązywał art. 165a § 1 *Ordynacji podatkowej*.

W przypadku pięciu⁷ z 16 zbadanych decyzji administracyjnych wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego decyzje wydano od 4 do 67 dni po upływie

⁴ nr II.PO.3110-NFO/192/09/9 z dnia 16 czerwca 2009 r., nr II.PO.3110-NFO/192/10 z dnia 18 marca 2010 r., nr II.PO.3114/U/2/2010 z dnia 4 lutego 2010 r., nr II.PO.3114/U/19/2010 z dnia 8 grudnia 2010 r., nr II.PO.3110/U/8/09 z dnia 16 czerwca 2009 r.

⁵ m.in. wyrok NSA oz w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2003 r. znak SA/Sz 945/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 czerwca 2000 r. znak I SA/Lu 375/99, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r. znak III SA/Wa 1372/08

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm., dalej: *Ordynacja podatkowa*

⁷ decyzja nr II.PO-3110-NFO/192/10 z dnia 18 marca 2010 r., nr II.PO-3110-NFO/192/09/9 z dnia 16 czerwca 2009 r., nr II.PO-3114/U/2/2010 z dnia 4 lutego 2010 r., nr II.PO-3114/U/19/10 z dnia 8 grudnia 2010 r., nr F-II.PO.3120.RFS/31.2011 z dnia 10 czerwca 2011 r.

terminu przewidzianego w art. 139 *Ordynacji podatkowej* dla spraw szczególnie skomplikowanych, tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia była konieczność ustalenia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy oraz pracowity początek każdego roku w dziale podatków (konieczność przygotowywania decyzji wymiarowych).

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia negatywnie podjęte na wniosek Burmistrza uchwały Rady Miejskiej w Oleśnie⁸, na mocy których udzielono zwolnień w podatkach stanowiących dochód Gminy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 10 uchwał Rady w zakresie podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego.

Postanowienia zawarte w czterech z ww. 10 uchwał (40 %) naruszały przepisy art. 7 ust. 3 z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*⁹. I tak, na wniosek Burmistrza, Rada w uchwałach w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku: nr XVIII/99/07 z dnia 12 grudnia 2007 r., nr XXXV/199/08 z dnia 10 grudnia 2008 r., nr XLVII/304/09 z dnia 2 grudnia 2009 r.¹⁰, nr XLVII/317/09 z dnia 23 grudnia 2009 r.¹¹ wprowadziła zwolnienia przekraczające zakres upoważnienia wynikający z ww. przepisów do stanowienia zwolnień przedmiotowych poprzez zapisy wiążące przedmiot zwolnienia z opodatkowanym podmiotem, m.in. zwolniono z podatku od nieruchomości budowle służące do odprowadzania i oczyszczania ścieków, rurociągi i budowle związane z przyjęciem odpadów komunalnych, będące własnością Gminy, nieruchomości lub ich części zajęte przez ochotnicze straże pożarne, grunty zajęte na zieleńce komunalne, budowle służące do poboru, uzdatniania i przesyłu wody będące własnością Gminy. Tak sformułowane zapisy w treści uchwał podatkowych skutkowały tym, że warunkiem udzielenia zwolnienia było niewątpliwe kryterium podmiotowe. Skutki finansowe w postaci utraty przez Gminę dochodów, spowodowane ww. zwolnieniami przedmiotowo-podmiotowymi w badanym okresie wyniosły 493 650,10 zł.

Odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości są: Skarbnik Gminy w zakresie przygotowania projektów ww. czterech uchwał podatkowych zawierających zapisy przekraczające zakres upoważnienia dla Rady do stanowienia zwolnień podatkowych, Radca

⁸ dalej: Rada

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

¹⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu uchwałą Kolegium nr 29/107/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. orzekła nieważność § 2 ww. uchwały w części dotyczącej powiązania zwolnienia podatkowego z opodatkowanym podmiotem

¹¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu uchwałą Kolegium nr 3/8/2010 z dnia 27 stycznia 2010 r. orzekła nieważność § 2 ww. uchwały w części dotyczącej powiązania zwolnienia podatkowego z opodatkowanym podmiotem

Prawny Urzędu w zakresie opiniowania projektów uchwał pod względem ich zgodności z prawem oraz Burmistrz Olesna w zakresie zapewnienia skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa przy realizacji zadań.

Stwierdzono także, iż trzy uchwały¹² objęte nadzorem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu zostały jej przedłożone po terminie określonym w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. Odpowiedzialna za powyższe nieprawidłowości Sekretarz Gminy wyjaśniła, iż ww. uchwały omyłkowo zostały wysłane do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, stąd wynikłe opóźnienia w przekazaniu uchwał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo ustanowienia w Urzędzie pisemnych procedur kontroli wewnętrznej oraz ustalenia pisemnych zasad kontroli zarządczej stosowanie zaprojektowanych mechanizmów kontroli nie zapewniało skuteczności ich działania, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Kwestie dotyczące gminnych uchwał podatkowych i ulg indywidualnych nie były przedmiotem żadnej kontroli/audytu w okresie objętym badaniem.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zapewnienie skuteczności działania mechanizmów kontroli w zakresie ulg i zwolnień podatkowych oraz terminowości wydawania przedsiębiorcom decyzji administracyjnych.***
- 2. Egzekwowanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w postępowaniach w sprawach indywidualnych ulg podatkowych poprzez rzetelne zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 ma Pan Burmistrzowi prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

¹² nr LIV/376/10 z dnia 30 czerwca 2010 r., nr LI/344/10 z dnia 24 marca 2010 r., nr XLVI/384/06 z dnia 27 września 2006 r.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania ww. informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.