



Opole, dnia 19 sierpnia 2011 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Tekst ujednolicony

**Pan
Jan Wiącek
Burmistrz Wołczyna**

P/11/163
LOP-4101-08-06/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Wołczynie² kontrolę ulg udzielanych przez Gminę Wołczyn³ 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 8 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielanie indywidualnych ulg podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochód Gminy oraz pozytywnie podjęte na wniosek Burmistrza uchwały Rady Miejskiej w Wołczynie⁴ w sprawie górnych stawek podatkowych dotyczących tych podatków.

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

² dalej: Urząd

³ dalej: Gmina

⁴ dalej: Rada

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

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

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 157 wnioski w sprawie udzielenia ulg indywidualnych dla przedsiębiorców, z których 128 (81,5 %) zostało rozpatrzonych pozytywnie.

Burmistrz podjął siedem z 15 objętych badaniem kontrolnym decyzji przyznających ulgi (47 % badanych), pomimo iż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uprawniał do ich przyznania, a okoliczności wskazane w uzasadnieniu decyzji nie zostały przez organ podatkowy zweryfikowane.

Decyzją nr PiO 3111/1/172/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r. podatnikowi umorzono zaległość podatkową w kwocie 30 948,00 zł z tytułu I raty podatku od nieruchomości i rolnego za 2008 r., a decyzją nr PiO 3111/1/60/2008 z tego samego dnia, temu samemu podatnikowi rozłożono na raty zapłatę zaległości w kwocie 83 815,00 zł z tytułu II-IV raty ww. podatku za 2008 r. Przyznanie ww. ulg uzasadniono ważnym interesem podatnika wynikającym z jego trudnej sytuacji finansowej. W uzasadnieniu wniosku o przyznanie ulgi wnioskodawca wskazał trudną sytuację finansową jego firmy, uniemożliwiającą zapłatę zaległości a wynikającą ze wzrostu kosztów zakupu oleju napędowego i spadku sprzedaży, w związku ze spadkiem kursu euro oraz podał informację o osiągnięciu zysku netto w wysokości 292,4 tys. zł, *który nie pokrywa wydatków spłat rat kredytów bankowych o 187,6 tys. zł*, a także o poniesieniu nakładów inwestycyjnych. W zgromadzonej natomiast w postępowaniu dokumentacji znajdowało się oświadczenie przedsiębiorcy dotyczące przyznania pomocy publicznej *de minimis* oraz oświadczenie o stanie majątkowym, wg którego miesięczne dochody i wydatki trzyosobowej rodziny podatnika wynosiły odpowiednio 31,7 tys. zł i 3,7 tys. zł, a jego majątek stanowiły m.in. cztery domy jednorodzinne, gospodarstwo rolne (5 ha) i pięć samochodów osobowych. Do ww. oświadczeń nie załączono wymaganych dokumentów o wysokości osiągniętych dochodów, poniesionych wydatkach oraz innych mających wpływ na aktualną sytuację podatnika.

Decyzją nr PiO 3111/1/130/2008 z dnia 13 listopada 2008 r. podatnikowi umorzono zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2008 r. w kwocie 14 790 zł, decyzją nr PiO 3111/2/1/2009 z dnia 14 stycznia 2009 r. podatnikowi rozłożono na raty spłatę kwoty 41 253,76 zł z tytułu zaległości w ww. podatku za lata 2002-2005, a decyzją nr PiO

3111/1/16/2009 z dnia 18 lutego 2009 r. podatnikowi umorzono zaległość w kwocie 9 638,00 zł z tytułu III raty ww. podatku za 2008 r. Przyznanie ww. ulg uzasadniono m.in. trudnościami finansowymi, utrzymaniem płynności finansowej firmy, sytuacją gospodarczą i kryzysem *szczególnie dotyczącym przedsiębiorców uzależnionych od transakcji i działalności poza granicami kraju* oraz wysoką ceną paliw i niskim kursem euro, a także poniesieniem nakładów inwestycyjnych i utrzymaniem przez podatnika zatrudnienia w firmie na dotychczasowym poziomie. W zgromadzonej natomiast w ww. sprawach dokumentacji postępowania nie było dowodów określających sytuację finansową ww. podatników, w przypadku decyzji PiO 3111/2/1/2009 nie było nawet oświadczenia podatnika o jego stanie majątkowym, a materiał dowodowy zgromadzony w sprawie decyzji nr PiO 3111/1/130/2008 umożliwiał zweryfikowanie wyłącznie poruszanej we wniosku kwestii poniesienia nakładów inwestycyjnych i wskazywał na osiągnięty zysk netto w kwocie 75 tys. zł za dziewięć miesięcy 2008 r.

Decyzją nr PIO 3114/1/5/2009 z dnia 10 marca 2009 r. podatnikowi umorzono I ratę podatku od środków transportowych za 2009 r. w kwocie 14 000,00 zł, a decyzją nr PiO 3111/2/13/2011 z dnia 22 lutego 2011 r. podatnikowi rozłożono na raty ww. podatek za 2011 r. w kwocie 36 840,00 zł. Przyznanie ww. ulg uzasadniono spadkiem zamówień na usługi transportowe spowodowanym kryzysem gospodarczym w przypadku decyzji nr PIO 3114/1/5/2009 oraz tym, że podatnik przejściowo znajduje się w trudnej sytuacji gospodarczej w przypadku decyzji nr 3111/2/13/2011. W zgromadzonej natomiast w ww. sprawach dokumentacji postępowania materiał dowodowy nie zawierał dokumentów pozwalających ustalić sytuację finansową podatnika (w tym nie umożliwiał zweryfikowania podanej przez podatnika informacji o jego zadłużeniu, wzroście kwot odsetek, nieterminowym regulowaniu faktur przez kontrahentów), a udokumentowaniem ww. spadku usług była notatka służbowa sporządzona na okoliczność okazania kierownikowi Referatu Podatków i Opłat ewidencji sprzedaży usług transportowych za grudzień/styczeń 2008/2009 r.

W przypadku siedmiu ww. decyzji zgromadzone w sprawie dokumenty nie pozwalały na pełne i dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz nie umożliwiały oceny sytuacji finansowej podatników i skutków ekonomicznych, jakie wystąpiłyby w wyniku realizacji zobowiązania podatkowego dla podatników oraz ich rodzin, co NIK ocenia negatywnie.

Wyżej wymienione decyzje zawierały nierzetelne uzasadnienie faktyczne, gdyż nie znajdowało ono odbicia w wynikach przeprowadzonego postępowania podatkowego i w dokumentach postępowania zgromadzonych przez organ podatkowy. Tym samym organ podatkowy naruszył przepis art. 122 i 125 *ordynacji podatkowej* obligujący Burmistrza do

wnikliwego działania w sprawie i podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W związku z tym decyzje te zostały wydane z naruszeniem art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *ordynacja podatkowa*⁵, gdyż ważny interes podatnika lub interes publiczny nie zostały wykazane w postępowaniu podatkowym.

Odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości są: kierownik Referatu Podatków i Opłat i Skarbnik Gminy w zakresie przygotowania projektów decyzji oraz przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz Burmistrz Wołczyna w zakresie przyznania ww. ulg z naruszeniem przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem⁶ 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.

We wszystkich objętych badaniem decyzjach podatkowych wskazana podstawa prawna ich wydania była niekompletna, czym naruszono przepisy art. 210 § 1 pkt 4 *ordynacji podatkowej*. Stwierdzono bowiem, że w podstawie prawnej dwóch decyzji (nr PiO 3114/1/1/2008 i nr PiO 3111/1/148/2008) nie wskazano ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej*⁷ i rozporządzenia Komisji Wspólnoty Europejskiej Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. *w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis*⁸ oraz pominięto art. 67b *ordynacji podatkowej*. W kolejnych 11 decyzjach nie powołano się na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2005 r. *w sprawie właściwości organów podatkowych*⁹. W 19 decyzjach nie wskazano konkretnego artykułu *ustawy o pomocy publicznej*, w 14 decyzjach nie powołano konkretnego paragrafu rozporządzenia *w sprawie właściwości organów podatkowych*, w 29 decyzjach nie powołano konkretnego artykułu rozporządzenia *Komisji WE*, a w 14 decyzjach nie wskazano konkretnego paragrafu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. *w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis dla rolnictwa i rybołówstwa*¹⁰.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm., dalej: *ordynacja podatkowa*

⁶ m.in. wyrok NSA Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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

⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 1291 ze zm., dalej: *ustawa o pomocy publicznej*,

⁸ Dz. Urz. UE, seria: L Nr 379 z dnia 28 grudnia 2006 r., dalej: *rozporządzenie Komisji WE*

⁹ Dz. U. Nr 165, poz. 1371 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie właściwości organów podatkowych*

¹⁰ Dz. U. Nr 53, poz. 354 ze zm.

Powołanie w decyzjach niekompletnej podstawy prawnej naruszało przepisy art. 210 § 1 pkt 4 *ordynacji podatkowej*, gdyż bez sprecyzowania odpowiedniego ustępu (punktu) artykułu lub paragrafu nie sposób ustalić podstawy prawnej decyzji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną ww. nieprawidłowości był brak ustanowienia w Urzędzie obowiązku opiniowania projektów decyzji Burmistrza przez radcę prawnego oraz niekorzystanie przez kierownika Referatu Podatków i Opłat, odpowiedzialnego za opracowanie projektów indywidualnych decyzji podatkowych, z porad prawnych radcy, do których udzielania był on zobowiązany postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresem czynności.

NIK zauważa, że objęte badaniem kontrolnym 15 decyzji o odmowie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych zostało wydanych po wyjaśnieniu stanu faktycznego. Nie stwierdzono by postępowania w tym zakresie prowadzone były w sposób naruszający zaufanie do organu podatkowego.

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności ocenia pozytywnie podjęte na wniosek Burmistrza uchwały Rady, w których określone zostały stawki podatkowe w zakresie podatku: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 10 uchwał Rady w zakresie ww. podatków. Uchwały te, których projekty przygotowano na wniosek Burmistrza, tworzone były z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej oraz z zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej, zgodnie z zakresem szczegółowego upoważnienia zawartego w stosownej ustawie, a określone w nich stawki podatkowe mieściły się w granicach ustalonych przez obowiązujące w danym roku przepisy.

Uchwały zostały przyjęte w terminach umożliwiającym ich prawidłowe wejście w życie oraz zostały prawidłowo opublikowane.

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 dotyczące udzielania indywidualnych ulg podatkowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Egzekwowanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w postępowaniach w sprawach indywidualnych ulg podatkowych, poprzez rzetelne zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego.*
- 2. Zapewnienie mechanizmów umożliwiających wyeliminowanie podawania niekompletnej podstawy prawnej w indywidualnych decyzjach w sprawach ulg podatkowych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, 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 przyczyn 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 NIK w Opolu 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.