



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **29** lipca 2011 r.

**Pan
Krzysztof Dereziński
Burmistrz Trzemeszna**

LPO-4101-07-01/2011
P/11/163

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 Poznaniu, przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta i Gminy w Trzemesznie, zwanym dalej „Urzędem”, w ramach tematu „Ulgi udzielane przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód w latach 2008-2010”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie. Podstawę sformułowania powyższej oceny ogólnej stanowiły następujące ustalenia, uwagi i oceny częściowe.

1. Uchwały podjęte przez Radę Miejską w dniu 29 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości; obniżenia średniej ceny skupu żyta na terenie Miasta i Gminy Trzemeszno; określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, przedłożone zostały Wojewodzie Wielkopolskiemu po upływie 9 dni od ich podjęcia, co było niezgodne art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym².

2. Podjęte przez Radę Miejską uchwały nr LV/360/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. i nr LXX/468/2010 z dnia 27 października 2010 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości odpowiednio na lata 2010 i 2011, w podstawie prawnej ich wydania zawierały przepisy odnoszące się tylko do wysokości stawek podatku od nieruchomości (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³, zwanej dalej „ustawą”) pomimo, iż treść tych uchwał regulowała również kwestie odnoszące się do poboru podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa z wyznaczeniem inkasentów i określeniem wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz kwestie dotyczące zwolnień przedmiotowych innych niż określone w ustawie (art. 6 ust. 12 oraz art. 7

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

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

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

ust. 3 ustawy). W związku z powyższym, uchwały te nie były zgodne z wymogami określonymi w § 121 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁴.

3. Rada Miejska nie dostosowała uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2011 r. w zakresie opodatkowania budynków lub ich części do nowego brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w myśl, którego określa się wysokość podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń. Poprzednie brzmienie ww. przepisu, dotyczyło określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. NIK zwraca uwagę, iż zmiana ww. przepisu umożliwiła stosowanie preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości od budynków lub ich części zajętych nie tylko bezpośrednio na udzielanie świadczeń zdrowotnych, lecz także tych, które są pośrednio związane z tą działalnością.

4. NIK negatywnie ocenia wydanie 15 decyzji (na 22 badane), w sprawie udzielenia przez Pana Burmistrza ulg podatkowych (tj. rozłożenia na raty, odroczenia i umorzenia) na łączną kwotę 1.156.901,00 zł (w tym czterech decyzji umarzających zaległości podatkowych na łączną kwotę 9.003,00 zł), bez wykazania, poprzez prawidłowo przeprowadzone postępowanie podatkowe przesłanek przyznawania ulg podatkowych określonych w art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵ W uzasadnieniu decyzji powoływano się na ważny interes podatnika z uwagi na jego trudną sytuację finansową.

Ponadto, w uzasadnieniu ośmiu decyzji odnotowano wszystkie argumenty wskazane przez przedsiębiorców we wniosku, bez uzyskania jakichkolwiek dokumentów potwierdzających tę sytuację oraz bez przeprowadzenia postępowania podatkowego.

Najczęściej deklarowaną przesłanką zastosowania ulg podatkowych była zła sytuacja ekonomiczna przedsiębiorcy. Stosowanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie może być jednak sposobem na przerzucenie na wspólnotę samorządową ryzyka prowadzonej działalności gospodarczej. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem⁶ trudna sytuacja ekonomiczna jest m.in. okolicznością mieszczącą się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niżej omówione przypadki udzielania tego rodzaju ulg, w ocenie NIK, nie wiązały się z zaistnieniem okoliczności o charakterze nadzwyczajnym.

4.1. W przypadku jednego przedsiębiorcy udzielano w latach 2008-2010 ulgi podatkowej w postaci rozkładania na raty podatku od środków transportowych i w 2010 r., dokonano temu podatnikowi również umorzenia zaległości podatkowej w podatku od środków transportowych w kwocie 4.575,00 zł. W 2008 r. rozłożono ww. przedsiębiorcy na raty podatek od środków transportowych z uwagi na ważny interes podatnika spowodowany tym, iż nie podpisał on umowy z Urzędem na przewóz dzieci i, że wobec niego zalegają

⁴ Dz. U Nr 100, poz. 908.

⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, ze zm.

⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. SA/Sz 945/01, wyrok NSA w Lublinie z 12 czerwca 2000 r. ISA/Lu, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r. (III SA/Wa 1372/08).

z płatnościami inne firmy. W uzasadnieniu decyzji podano wszystkie argumenty wskazane przez przedsiębiorcę we wniosku, bez uzyskania jakichkolwiek dokumentów potwierdzających jego sytuację oraz bez przeprowadzenia postępowania podatkowego. W 2009 r. również rozłożono na raty ww. przedsiębiorcy podatek od środków transportowych z uwagi na ważny interes podatnika polegający na tym, że podatnik znalazł się w trudnej sytuacji finansowej, ponieważ posiadał zaległości wobec Urzędu Skarbowego, czy też poniósł koszty naprawy samochodu, który uległ wypadkowi. W 2010 r. przedsiębiorca uzyskał kolejną ulgę z uwagi na ważny interes podatnika w postaci rozłożenia na raty podatku od środków transportowych i umorzenia, w kwocie 4.575,00 zł, ww. podatku. Powoływał się tym razem we wniosku na te same argumenty i przedkładał te same dokumenty, które stanowiły postawę udzielenia ulgi w podatku od środków transportowych w 2009 r.

4.2. W przypadku jednego przedsiębiorcy, któremu udzielono ulgi podatkowej w postaci rozłożenia na 10 rat podatku od środków transportowych w kwocie 4.500,00 zł z uwagi na ważny interes podatnika, podatnik we wniosku nie podał, żadnego powodu ubiegania się o ulgę (decyzja nr RFK.3124.1.R.2011 z dnia 28 lutego 2011 r.).

4.3. W przypadku podatnika będącego samorządowym zakładem budżetowym, Pan Burmistrz udzielił ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej w kwocie 421.150,00 zł w podatku od nieruchomości z uwagi m.in. na trudną sytuację finansową spowodowaną nierozliczeniem się ze wzajemnych zobowiązań w momencie podziału ww. na dwa odrębne samorządowe zakłady budżetowe, a także z uwagi na nieterminowe płatności klientów za wodę i ścieki oraz wywozy nieczystości stałych. Ze złożonego wniosku przez podatnika wynikało, iż umorzenie ww. kwoty spowoduje, że trudności finansowe zostaną zażegnane, jednakże ww. argument został jeszcze wielokrotnie wykorzystany do udzielenia ulg w postaci odroczenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości. Ponadto, podatnik, we wnioskach o udzielenie ulgi w postaci odroczenia podał argument, iż trudności finansowe spowodowane są również nieterminową płatnością klientów za wodę i ścieki oraz wywozy nieczystości stałych. NIK zwraca uwagę, że argument ten, w przypadku zaległości w podatku od nieruchomości tego podatnika, uznawany był przez organ podatkowy zarówno, jako przesłanka do udzielenia ulgi odroczenia zaległości podatkowej, jak i przesłanka braku podstaw do udzielenia ulgi odroczenia z uwagi na ważny interes podatnika.

4.4. Z kolei, w dwóch przypadkach dokonano umorzenia z uwagi na „ważny interes publiczny” (decyzja nr RFK.3114-3/U/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. i decyzja nr RFK 3110-P/3/09 z dnia 4 września 2009 r.), na łączną kwotę 421.512,50 zł polegający na tym, iż w jednym przypadku podatnik wykorzystał swój samochód do remontu punktu skupu żywca, a w drugim przypadku - z uwagi na zatrudnienie 50 osób z terenu gminy Trzemeszna. W uzasadnieniu decyzji odnotowano wszystkie argumenty wskazane przez przedsiębiorców we wniosku, bez uzyskania jakichkolwiek dokumentów potwierdzających tę sytuację oraz bez przeprowadzenia postępowania podatkowego.

5. Na niespójność i wzajemną sprzeczność argumentacji używanej w uzasadnieniach decyzji w sprawie ulg podatkowych wskazują niżej omówione przykłady.

W odniesieniu do odmowy udzielenia ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowych w podatku od środków transportowych w kwocie 4.408,00 zł dwóm

podatnikom, w przypadku jednego z nich organ podatkowy nie uwzględnił argumentu trudnej sytuacji finansowej m.in. spowodowanej szkodą transportową, w drugim przypadku również nie uwzględnił argumentu trudnej sytuacji finansowej spowodowanej wypadkiem samochodu w wyniku, którego samochód uległ uszkodzeniu i został zabezpieczony, jako dowód rzeczowy w prowadzonym przez Policję postępowaniu karnym. Organ podatkowy w obydwu ww. przypadkach nie dopatrył się ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego i podał w uzasadnieniu decyzji, iż argumenty podniesione we wnioskach nie przemawiają za ważnym interesem podatnika ani za interesem publicznym, ponieważ podatek od środków transportowych ma charakter majątkowy, a obowiązek jego zapłaty związany jest wyłącznie z faktem posiadania i uznał, iż bez znaczenia pozostaje już fakt ewentualnego wykorzystania pojazdu do prowadzenia działalności zarobkowej. Z kolei w przypadku innego podatnika organ podatkowy umorzył zaległość podatkową w podatku od środków transportowych w kwocie 4.575,00 zł z uwagi na trudną sytuację finansową spowodowaną kradzieżą środka transportowego. Należy podkreślić, iż w tym przypadku podatnikowi ukradziono samochód osobowy, a nie środek transportu, za który należało zapłacić należny gminie podatek.

6. W czerwcu 2010 r. łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40.000 tys. zł, co skutkowało obowiązkiem wprowadzenia, w kontrolowanej jednostce audytu wewnętrznego. Umowę w sprawie prowadzenia audytu w 2011 r. podpisano dopiero 3 stycznia 2011 r. Brak realizacji tego wymogu w 2010 r. stanowił naruszenie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

7. W latach 2008-2010 z naruszeniem zasad określonych art. 14 pkt 2 lit. e i f ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸ (w obecnym stanie prawnym art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g) nie podawano do dnia 31 maja roku następnego do publicznej wiadomości informacji obejmującej wykaz osób prawnych, fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku od środków transportowych udzielono ulg w postaci odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielił pomocy publicznej. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień informacje te podawano do publicznej wiadomości kwartalnie - po upływie danego kwartału.

8. NIK zwraca uwagę, że w latach 2008-2011 (do 30 marca) Pan Burmistrz nie skorzystał z uprawnienia, określonego w art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ i nie przeprowadził żadnej kontroli podatkowej u podatników w związku ze złożonymi wnioskami o udzielenie ulgi podatkowej. Pan Burmistrz, jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazał, iż pracownicy wymiaru podatków i opłat nie zgłaszali takiej potrzeby, a dokumenty, które przedkładali podatnicy nie budziły wątpliwości, co w świetle ww. ustaleń nie znajduje potwierdzenia.

W objętych kontrolą latach, pomimo opracowania pisemnych procedur kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej w Urzędzie, nie przeprowadzono również żadnej kontroli

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

w zakresie udzielania ulg lub wykorzystania zwolnień podatkowych. W ocenie NIK, brak ww. kontroli mógł przyczynić się do powstania nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

9. NIK zwraca również uwagę na fakt, że w jednym przypadku, Pan Burmistrz wydał decyzję w sprawie ulg podatkowych po upływie 33 dni od dnia złożenia wniosku, bez powiadomienia wnioskodawcy o wydłużonym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z dyspozycją przepisu art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W kolejnym przypadku, organ podatkowy bez umożliwienia podatnikowi wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań nieuwzględnił w całości wniosku podatnika (dokonał umorzenia tylko połowy zaległości w podatku od środków transportowych, zamiast całości, o jaką wnioskował podatnik), czym naruszony został przepis art. 123 § 1 ww ustawy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) udzielanie ulg w spłacie podatków po udokumentowaniu wystąpienia okoliczności uzasadniających ważny interes podatnika niezwiązany z ryzykiem gospodarczym,

2) stosowanie przy udzielaniu ulg podatkowych jednolitych kryteriów oceny zaistnienia przesłanek ich udzielenia, zgodnie z zasadą równego traktowania podatników oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w stosowaniu w postępowaniach przepisów ustawy Ordynacja podatkowa,

3) terminowe przedkładanie Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwał Rady Miejskiej oraz podjęcie inicjatywy w celu dostosowania treści tych uchwał do obowiązujących przepisów,

4) podawanie do publicznej wiadomości informacji w zakresie udzielonych ulg w podatkach i opłatach zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych,

5) rozważenie podjęcia działań zapewniających funkcjonowanie skutecznej i efektywnej kontroli w zakresie udzielanych ulg w podatkach lokalnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu, 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.