



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **1** września 2011 r.

**Pan  
Tomasz Łęcki  
Burmistrz Miasta i Gminy  
Murowana Goślina**

LPO-4101-07-04/2011  
P/11/163

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy Murowana Goślina („Urząd”), kontrolę udzielania ulg przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód w latach 2008-2011 (do 31 marca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 sierpnia 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 stanowią następujące uwagi i oceny cząstkowe.

1. Podjęte w kontrolowanym okresie uchwały podatkowe (dot. podatku rolnego, od nieruchomości i od środków transportowych) mieściły się w zakresie upoważnień zawartych w obowiązujących ustawach<sup>2</sup>, a ustalone w nich stawki podatków zawierały się w granicach określonych w obowiązujących w danym okresie obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz nie wprowadzono w nich niedozwolonych przepisami zwolnień. Spośród 12 kontrolowanych uchwał podatkowych, w czterech<sup>3</sup> NIK stwierdziła uchybienia polegające na błędach i brakach

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

<sup>2</sup> m.in. w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.) i ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).

<sup>3</sup> dot. uchwał nr: XII/103/2007 z 22 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2008 r., XXII/217/2008 z 27 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2009 r., XII/110/2007 z 22 października 2007 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2007 r. dla ustalenia podstawy do obliczenia podatku rolnego na obszarze miasta i gminy na rok 2008 i XXII/216/2008 z 27 października 2008 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2008 r. dla ustalenia podstawy do obliczenia podatku rolnego na obszarze miasta i gminy na rok 2009.

w przywołaniu podstaw prawnych ich podjęcia (np. przywołano nieprawidłowy lub zbędny przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nieaktualne dane promulgacyjne, błędny tytuł obwieszczenia Ministra Finansów lub nie wskazano danych promulgacyjnych Monitora Polskiego, w którym zostały opublikowane obwieszczenia lub komunikaty Prezesa GUS). W trakcie kontroli stwierdzono, że jedna z uchwał z dnia 17 grudnia 2007 r.<sup>4</sup> nie została opublikowana w dzienniku urzędowym.

2. NIK negatywnie ocenia wydanie przez Pana Burmistrza oraz przez zastępcę Burmistrza 16 decyzji, w tym 13 w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, polegających na umorzeniu podatku na łączną kwotę 246.456,8 zł i trzech w sprawie rozłożenia na raty lub odroczenia terminu zapłaty podatku lub zaległości na łączną kwotę 555.689,38 zł. Ulgi te zostały przyznane z naruszeniem art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Uzasadnieniem dla tych decyzji były m.in. przejściowe trudności finansowe podatników lub okoliczności dotyczące dochodów, strat, wydatków i zaległości podatnika. W żadnym z tych postępowań nie zostały zgromadzone materiały dowodowe wskazujące na zaistnienie zdarzeń nadzwyczajnych, losowych lub sytuacji, których podatnik nie mógł przewidzieć lub zapobiec, jak również żadnej z przyznanych ulg nie uzasadniono takimi przesłankami.

3. Negatywnie NIK ocenia wydanie decyzji nr PD.3120.5.2011 umarzającej zaległość podatkową w wysokości 207.245,5 zł. Decyzję tę podjął Pan Burmistrz nie gromadząc w aktach postępowania żadnych dowodów na potwierdzenie faktu ponoszenia wysokich kosztów związanych z uruchomieniem nowej inwestycji i z pracami geodezyjnymi, które stanowiły uzasadnienie wniosku o udzielenie ulgi. NIK zwraca uwagę, że ww. podatnikowi przedmiotową zaległość wcześniej rozłożono na raty. Pomimo, iż nie wywiązał się on z warunków ratalnej spłaty, zaległość ta została umorzona. Z kolei, innemu podatnikowi (oznaczonemu nr N960) odmówił Pan umorzenia zaległości podatkowej w wysokości 18.332,4 zł, ponieważ m.in. nie wywiązał się on z warunków poprzedniej decyzji w sprawie ulgi. W ocenie NIK, w omówionych przypadkach zaistniały okoliczności wskazujące na naruszenie zasady równego traktowania podatników.

4. NIK negatywnie ocenia dokonywanie przez Pana Burmistrza oraz przez zastępcę Burmistrza umorzeń podatków lokalnych podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą. Spośród dziewięciu postępowań zakończonych umorzeniem podatku, w siedmiu, podatnicy udokumentowali lub oświadczyli, że uzyskują dochody. NIK podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2009 r. WSA w Olsztynie (sygn. akt I SA/Ol 157/09), który stwierdził, że: „Podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą, powinien zważać na wysokość dochodów, obciążenia oraz zabezpieczyć środki na ten cel. Nie możliwe jest umarzanie przez organ podatkowy kolejnych rat podatku firmie przynoszącej zyski. Byłoby to bowiem kredytowanie działalności gospodarczej”.

5. Kontrolowane decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, w ocenie NIK, zawierały szereg nieprawidłowości formalnych i merytorycznych. W podstawach prawnych 11 decyzji oraz w uzasadnieniach prawnych 10 decyzji przywołano wadliwie przepisy ww. ustawy. W czterech przypadkach stwierdzono natomiast rozbieżności

---

<sup>4</sup> uchwała Rady Miejskiej nr XIII/138/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/103/2007 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2008 r.

między przepisami przywołanymi w uzasadnieniu oraz w części wstępnej. W uzasadnieniach faktycznych dziewięciu<sup>5</sup> decyzji powołano się na fakty, dla których organ podatkowy, naruszając przepisy art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, w postępowaniu podatkowym nie zebrał części lub całości dowodów lub dał wiarę informacjom wynikającym tylko z „Oświadczenia o stanie majątkowym” podatników co do deklarowanych przez wnioskodawców okoliczności faktycznych mających uzasadniać wnioski. W formularzu „Oświadczenia”, z którego Urząd korzystał w kontrolowanym okresie, błędnie z kolei został przywołany art. 223 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>6</sup>, o odpowiedzialności za napad na funkcjonariusza publicznego, zamiast art. 233. Ponadto w jednej<sup>7</sup> z decyzji odmownych powołano się na okoliczności niezgodne ze stanem faktycznym, bowiem wskazano, że podatnik ma nadpłatę w podatku dochodowym, podczas gdy w rzeczywistości podatek pozostawał do zapłaty.

NIK negatywnie ocenia również niezbadanie w czterech<sup>8</sup> postępowaniach podatkowych aktualnej sytuacji finansowej podatników sprzed daty złożenia wniosku. W aktach tych spraw zgromadzono bowiem roczne zeznania o dochodach, zamiast aktualnych danych o wysokości dochodów.

Z naruszeniem art. 210 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, w dwóch<sup>9</sup> decyzjach nie zawarto uzasadnienia odmowy udzielenia ulgi podatkowej. Ponadto dwie<sup>10</sup> decyzje w sprawie odmowy udzielenia ulgi, w tym jedną umarzającą jednocześnie odsetki w wysokości 6.922 zł, wydał bez upoważnienia zastępca Burmistrza.

W ośmiu postępowaniach wydano decyzję nieuwzględniającą wniosku strony w sprawie udzielenia ulgi, nie umożliwiając przy tym stronie czynnego udziału w postępowaniu. Stanowiło to naruszenie zasady wyrażonej w art. 123 ustawy Ordynacja podatkowa.

6. Organ podatkowy uznał, że wszystkie kontrolowane ulgi udzielone na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa (12) i uchwały Rady Miejskiej (3) stanowią pomoc de minimis. Jednakże w 12 postępowaniach w sprawie udzielenia ulgi na podstawie przywołanej ustawy nie dokonano analizy czy podatnicy spełniają warunki dla udzielenia tej pomocy, określone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis<sup>11</sup>. NIK negatywnie ocenia niezastosowanie w 11 postępowaniach o udzielenie pomocy de minimis, spośród 15 skontrolowanych, zasad określonych w art. 37 ust. 1 i ust. 7 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>12</sup>. Organ podatkowy w aktach tych spraw nie gromadził wymaganych wymienionymi wyżej przepisami oświadczeń lub zaświadczeń. W postępowaniach tych posługiwano się nieprawidłowymi formularzami dotyczącymi pomocy publicznej (innej niż pomoc de minimis), na podstawie których nie można było ustalić czy podatnik korzystał dotychczas z pomocy de minimis i w jakiej wysokości. Szereg nieprawidłowości NIK stwier-

<sup>5</sup> nr PD.3113-6/10, nr PD.3110-6/10, nr PD.3123.1-D.2011, nr PD.3120.5.2011, nr PD.3113-13/09, nr FN.3110-2/08, nr FN.3110-7/08, nr PD.3110-3/2010, nr FN.3110-6/08.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

<sup>7</sup> nr PD.3114-4/2009.

<sup>8</sup> nr PD.3123.1-D.2011, nr PD.3113-13/09, nr FN.3110-2/08, nr FN.3110-7/08.

<sup>9</sup> nr PD.3120-2/2011, nr FN.3113-9/2008.

<sup>10</sup> nr FN.3113-9/2008, nr PD.3114-3/2009.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE.L Nr 379 z 28 grudnia 2006 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

dziła w wydanych podatnikom zaświadczeniach o udzielonej pomocy de minimis. Polegały one na przywołaniu (w 13 zaświadczeniach) błędnej podstawy prawnej udzielenia pomocy, wykazaniu (w pięciu zaświadczeniach) nieprawidłowej kwoty udzielonej pomocy w związku z nieprzeliczeniem wartości pomocy zgodnie ze wzorem (trzy zaświadczenia), zaniżeniem wartości pomocy (jedno zaświadczenie) i przyjęciu błędnej wartości kursu euro (jedno zaświadczenie).

7. NIK negatywnie ocenia nieprowadzenie audytu wewnętrznego przez okres od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r. pomimo, że w 2008 r. zostały przekroczone kwoty powodujące obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie, określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>13</sup>. Umowa na usługowe prowadzenie audytu została zawarta dopiero w dniu 1 września 2010 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK żadne z zadań audytowych nie zostało zrealizowane, a okres realizacji pierwszego, dotyczącego podatków lokalnych, został wydłużony z czterech miesięcy do siedmiu (do 30 czerwca 2011 r.). NIK zwraca uwagę, że od 1 stycznia 2010 r. niezatrudnienie audytora lub niezawarcie umowy z usługodawcą w tym zakresie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>14</sup>.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

1) sporządzanie projektów uchwał podatkowych zawierających prawidłową podstawę prawną oraz zapewnienie prawidłowej publikacji uchwał podatkowych,

2) wydawanie decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, w którym zostaną udokumentowane przesłanki merytoryczne udzielenia ulgi podatkowej w postaci ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, a także zgodnie z zasadą równego traktowania podatników,

3) sporządzanie decyzji w sprawie udzielenia ulg na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa zawierających prawidłową podstawę prawną i uzasadnienie prawne,

4) skorygowanie wzoru formularza „Oświadczenia o stanie majątkowym”, o prawidłowe przywołanie przepisu art. 233 ustawy Kodeks karny,

5) zawieranie uzasadnień faktycznych w decyzjach w sprawie odmowy udzielenia ulg,

6) przestrzeganie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym wyrażonej w art. 123 ustawy ordynacja podatkowa,

7) udzielanie pomocy de minimis na podstawie analizy przeprowadzonej pod kątem spełnienia przez przedsiębiorcę niezbędnych warunków,

8) egzekwowanie od przedsiębiorców składających wnioski o udzielenie ulg złożenia przed wydaniem decyzji zaświadczeń lub oświadczeń określonych w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,

---

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 763.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2005 Nr 14, poz. 114, ze zm.

9) sporządzanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis zawierających dane zgodne ze stanem faktycznym.

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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK 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 którym wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.