



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **29** czerwca 2011 r.

**Pan  
Marek Wesołowski  
Burmistrz Kleczewa**

LPO-4101-07-06/2011  
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 kontrolę w Urzędzie Gminy i Miasta w Kleczewie, zwanym dalej: „Urzędem” w zakresie ulg udzielanych 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 10 czerwca 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 uwagi i oceny cząstkowe.

1. Uchwały podjęte przez Radę Miejską w Kleczewie w dniach 17 listopada 2009 r. i 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości i w sprawie obniżenia ceny skupu żyta przyjmowanej za podstawę obliczenia podatku rolnego oraz w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych na rok podatkowy 2010 i 2011, przedłożone zostały Wojewodzie Wielkopolskiemu odpowiednio po 8 i po 19 dniach od ich podjęcia, co było niezgodne art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>. Ponadto, uchwały podatkowe z dnia 9 listopada 2010 r., przedłożone zostały Wojewodzie Wielkopolskiemu tylko w formie elektronicznej, tj. niezgodnie z art. 15 ust. 1, 3 i 3a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

2. W trakcie roku podatkowego Rada Miejska w Kleczewie podjęła uchwałę nr XXV/258/09 z dnia 17 marca 2009 r. wprowadzającą nową stawkę opodatkowania w podatku od nieruchomości w wysokości 0,10 zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni od gruntów zrehabilitowanych o kierunku rekreacyjno-wypoczynkowym, figurujących w ewidencji gruntów, jako Bz - tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, co do których wydana została decyzja o zakończeniu rekultywacji. W uchwale, przed dokonaną zmianą, istniała tylko jedna stawka podatkowa za ww. grunty. Wynosiła ona 0,37 zł za 1m<sup>2</sup>. Rozwiązanie to spowodowało zmniejszenie wpływów do budżetu gminy w 2009 r. o 302.781,60 zł, zaś w latach 2010 i 2011 odpowiednio o 603.250,20 zł i 530.380,38 zł.

Analogiczne zasady zastosowane zostały przez Radę Miejską wobec gruntów zrehabilitowanych o kierunku rolniczym. Spowodowało to zmniejszenie w latach 2009-2011 dochodów o 68.802,08 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK, beneficjentem niższych stawek z tych tytułów była Kopalnia Węgla Brunatnego. W ocenie NIK, ww. zróżnicowanie stawek podatku, jakkolwiek formalnie oparte o kryterium przedmiotowe, ze względu na sposób jego określenia, w sytuacji, gdy właścicielem nieruchomości spełniających kryteria jego stosowania jest jeden podmiot, może być oceniane, jako udzielenie pomocy indywidualnej przedsiębiorcy.

NIK zwraca uwagę, że na podstawie uchwał w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości (nr XXI/225/08 z dnia 26 listopada 2008 r. i nr XXX/315/09 z dnia 17 listopada 2009 r.), w latach 2009-2011 ze zwolnienia skorzystał podmiot prywatny prowadzący działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Kwota udzielonego zwolnienia w latach 2009-2011 wyniosła 9.683,28 zł. Z treści uchwały wynikało, że zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty, budynki lub ich części wykorzystywane do prowadzenia działalności w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jednakże w trakcie kontroli Przewodniczący Rady Miejskiej zeznał, że podjęcie uchwały miało na celu wsparcie instytucji, które mają służyć mieszkańcom, natomiast nie brano pod uwagę przedsiębiorców. Nie miał on świadomości, że taki zapis w uchwale spowodował zwolnienie z podatku od nieruchomości jednego przedsiębiorcy. Kontrolowana jednostka nie stosowała w tym przypadku zasad określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>4</sup>.

3. W ocenie NIK, poniższe decyzje podjęto z naruszeniem zasad określonych w art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup>.

Umorzenie przez Pana Burmistrza (po uprzednim odroczeniu) dwóm przedsiębiorcom, w roku 2008 i 2010, zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 110.372 zł, nastąpiło ze względu na „ważny interes podatnika” i „ważny interes społeczny”. Z uzasadnienia jednej decyzji wynika, że podyktowana ona była złą sytuacją finansową podatnika, udokumentowaną sprawozdaniami finansowymi (strata na działalności). W drugim przypadku, w uzasadnieniu, Pan Burmistrz podał, że przyczyną powstania zaległości w podatku od nieruchomości było przekwalifikowanie w 2008 r. gruntów z rolniczych na tereny zabudowane (w lipcu 2010 r. tereny te zostały ponownie zakwalifikowane, jako grunty rolne) oraz, że w latach 2008-2009, jak i w roku bieżącym, przedsiębiorca miał trudną

<sup>4</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

sytuację finansową spowodowaną suszą oraz kosztami zaleconych przez organy kontrolne (w wyniku wypadku przy pracy pracownika) wydatków na poprawę stanu bezpieczeństwa.

Zastrzeżenia NIK również dotyczą prawidłowości wydania 14 decyzji (na 15 badanych) w sprawie udzielenia przez Pana Burmistrza ulg podatkowych (tj. rozłożenia na raty, odroczenia i umorzenia) na łączną kwotę 310.307,04 zł (w tym sześciu decyzji umarzających zaległości podatkowych na łączną kwotę 145.648,40 zł). W uzasadnieniach decyzji powoływano się na „ważny interes podatnika” z uwagi na jego trudną sytuację finansową spowodowaną np. spadkiem dochodów, zaległościami w Urzędzie Skarbowym czy ZUS, spadkiem zapotrzebowania na produkty, produkcją sezonową, wysokimi cenami oleju napędowego, wzrostem opłat ubezpieczenia OC.

W kolejnym przypadku udzielenie ulgi podatkowej w postaci odroczenia terminu płatności w podatku od nieruchomości za 2008 r. nastąpiło z uwagi na „ważny interes podatnika”, którym była trudna sytuacja finansowa spowodowana produkcją sezonową oraz kosztami dzierżawy maszyn produkcyjnych (decyzja nr 3113/54/08 z dnia 30 maja 2008 r.). W uzasadnieniu decyzji odnotowano wszystkie argumenty wskazane przez przedsiębiorcę we wniosku, bez uzyskania jakichkolwiek dokumentów potwierdzających tę sytuację oraz bez przeprowadzenia postępowania podatkowego.

Stosowanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie może być sposobem na przerzucenie na wspólnotę samorządową ryzyka prowadzonej działalności gospodarczej. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem<sup>6</sup> trudna sytuacja ekonomiczna jest natomiast okolicznością mieszczącą się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej.

4. W przypadku jednego przedsiębiorcy, któremu w latach 2008 i 2010 udzielono pomocy de minimis na łączną kwotę 17.118,97 zł, nie sprawdzono i nie udokumentowano spełnienia warunku uzyskania pomocy (nie zbadano jego sytuacji ekonomicznej), co było niezgodne z art. 1 ust. 1 lit h Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (rozporządzenie to stosuje się do pomocy przyznanej podmiotom gospodarczym we wszystkich sektorach z wyjątkiem – pomocy przyznanej podmiotom gospodarczym znajdującym się trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw).

5. W latach 2008 i 2009, 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. Brak realizacji tego wymogu stanowił naruszenie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (w obecnym stanie prawnym art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>8</sup>).

---

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

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

6. W podawanym do publicznej wiadomości wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, którym w zakresie podatku od środków transportowych w 2008 i 2009 r. udzielono ulgi w postaci umorzenia w kwocie przewyższającej 500 zł, nie podano podstawy tych decyzji, a także nie podano do publicznej wiadomości informacji o umorzeniu w 2008 r. zaległości podatkowej w kwocie 7.073,40 zł w podatku od nieruchomości jednemu przedsiębiorcy, czym naruszone zostały postanowienia art. 14 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (w obecnym stanie prawnym art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f.).

7. 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 podatkowa i nieprzeprowadził żadnej kontroli podatkowej u podatników w związku ze złożonymi wnioskami o udzielenie ulg podatkowych. Pan Burmistrz, jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazał braki kadrowe. Również z powyższego powodu, w kontrolowanych latach, pomimo opracowania pisemnych procedur kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej w Urzędzie, nieprzeprowadzono żadnej kontroli w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów i wydatków budżetu gminy, a w szczególności w zakresie uchwał podatkowych czy też ulg indywidualnych. Zwrócić należy uwagę, iż brak ww. kontroli mógł przyczynić się do powstania nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

W trakcie kontroli NIK, stwierdzono m.in. przypadek zapłaty przez jednego przedsiębiorcę, odroczonej zaległości podatkowej w podatku od środków transportowych za 2010 r. bez odsetek w kwocie 326,00 zł. NIK ocenia pozytywnie to, że jeszcze w trakcie kontroli, Pan Burmistrz podjął kroki w celu wyegzekwowania należnych odsetek.

8. NIK zwraca uwagę, że w dwóch przypadkach, Pan Burmistrz wydał decyzje w sprawie ulg podatkowych, po upływie 40 i 47 dni od dnia złożenia wniosku, nie powiadamiając wnioskodawcy o wydłużonym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne z dyspozycją art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

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

1) udzielanie ulg w spłacie podatków tylko w przypadkach wystąpienia okoliczności uzasadnionych ważnym interesem podatnika, niezwiązanym wyłącznie z normalnym ryzykiem gospodarczym,

2) podejmowanie decyzji w sprawie ulg podatkowych po dokładnym wyjaśnieniu i udokumentowaniu stanu faktycznego,

3) udzielanie pomocy publicznej *de minimis* przedsiębiorcom po zbadaniu spełnienia przez nich wszystkich kryteriów i wymogów formalnych uzasadniających przyznanie takiej pomocy,

4) terminowe i zgodne z zasadami przedkładanie Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwał Rady Miejskiej,

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

6) kontynuowanie działań mających na celu wyegzekwowanie kwoty odsetek w przypadku decyzji nr Fn 3124-00002/11 z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie odroczenia zapłaty zaległości podatkowej w podatku od środków transportowych,

7) zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

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 dyrektorowi 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.