



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.003.02.2016
K/16/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/16/003 – Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/14/005 – Prawdliwość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99033 z dnia 02.02.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łańcuta 37 – 100 Łańcut, Pl. Sobieskiego 18, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Gwizdak, Burmistrz Miasta Łańcuta, zwany dalej Burmistrzem. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu, w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli P/14/005 „Prawdliwość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku”.

Powyższą ocenę uzasadnia sporządzenie „Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łańcuta, na lata 2015 – 2017”, przyjętego w formie zarządzenia Burmistrza, w dniu 31.12.2014 r., oraz zgodnego z nim gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, stanowiącymi własność Miasta Łańcuta. Ocenę uzasadniają również działania podjęte w celu zwiększenia nadzoru i kontroli w zakresie sporządzania i obiegu dokumentacji finansowej w Urzędzie, dotyczącej realizacji dochodów z majątku.

Ustalenia kontroli wykazały przypadek – w ocenie NIK - niezasadnego przyznania ulgi podatkowej, w formie umorzenia zaległości podatku od nieruchomości, za rok 2014 r., w łącznej kwocie 132.716 zł, w którym zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stan faktyczny, nie uzasadniały udzielenia takiej ulgi. Na obniżenie oceny mają również wpływ, stwierdzone przypadki naruszenia terminów sporządzania upomnień i tytułów wykonawczych, które – w ocenie NIK były działaniami nierzetelnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

W wyniku ustaleń kontroli P/14/005 – Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, sformułowane zostały 3 wnioski pokontrolne:

1. Sporządzenie planu gospodarki nieruchomościami, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust.1 pkt 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*².
2. Zwiększenie nadzoru i kontroli w zakresie sporządzania i obiegu dokumentacji finansowej w Urzędzie Miejskim w Łańcutcie.
3. Wydawanie decyzji w sprawie udzielania ulg indywidualnych w sprawach podatkowych, tylko w sytuacji wystąpienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

Burmistrz, w piśmie z dnia 23.10.2014 r., poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 26.09.2014 r..

1. Sporządzenie planu wykorzystania zasobu, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust.1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w Urzędzie był sporządzony „*Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łańcuta, na lata 2015 – 2017*”, zwany dalej planem, który został przyjęty w formie zarządzenia³ Burmistrza, w dniu 31.12.2014 r.

Plan zawierał w swej treści elementy wymienione w przepisie art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami. W planie postanowiono m.in., że:

- gminny zasób nieruchomości będzie wykorzystywany w oparciu o przepisy ustawy i zgodnie z uchwałą⁴ Rady Miasta Łańcuta, *sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Łańcuta*,
- ewentualna sprzedaż nieruchomości (oprócz planowanej sprzedaży nieruchomości, wobec których zostały już podjęte uchwały) odbywać się będzie, jeśli zostaną złożone wnioski o sprzedaż.

W roku 2015, Miasto Łańcut zbyło m.in. osiem nieruchomości gruntowych, o łącznej powierzchni 0,9743 ha i łącznej wartości sprzedaży 563.579,45 zł.

W wyniku analizy:

- 1) dwóch postępowań w sprawie sprzedaży nieruchomości gruntowych, stwierdzono, że w obydwu przypadkach:

- postępowania (dotyczące działek nr: 1053/36 i 943/65) zostały wszczęte na wniosek stron, będących właścicielami działek przyległych,
- działki zostały wyznaczone do zbycia w formie bezprzetargowej, w drodze zarządzeń Burmistrza⁵, wydanych m.in. na podstawie § 6 ust. 5 pkt. 2 uchwały⁶,
- Burmistrz dokonał sprzedaży nieruchomości gruntowych, w trybie bezprzetargowym „*na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej*”,

- 2) jednego postępowania w sprawie sprzedaży nieruchomości gruntowych, w trybie przetargowym, stwierdzono, że:

- Rada w uchwale⁷ wyraziła zgodę na zbycie nieruchomości (działki nr 1870),

² Dz. U. z roku 2015, poz. 1774, ze zm.

³ Zarządzenie nr 487/2014 Burmistrza Miasta Łańcuta, z dnia 31.12.2014 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości

⁴ Uchwała Rady Miasta Łańcuta nr XXXVII/325/2010, z dnia 17.02.2010 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Łańcuta

⁵ Zarządzenia Burmistrza nr: 383/2015, z dnia 08.10.2015 r. w sprawie wyznaczenia i określenia zbycia nieruchomości, oraz 131/2015, z dnia 15.04.2015 r. w sprawie wyznaczenia i określenia zbycia nieruchomości

⁶ Który stanowił, że bez zgody Rady Miasta, Burmistrz upoważniony jest do zbycia nieruchomości lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę część nabyć, jeśli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości

⁷ Uchwała Rady Miasta Łańcuta nr VIII/53/2015, z dnia 23.06.2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości niezabudowanej

- postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony i prowadzone było w formie przetargu ustnego nieograniczonego,

- postępowanie było bezskuteczne, w protokole z posiedzenia komisji przetargowej, z dnia 09.12.2015 r., podano m.in., że „zostało wpłacone jedno wadium uprawniające do przetargu w terminie, ale oferent nie przystąpił do przetargu, tak więc przetarg zakończył się wynikiem negatywnym. W związku z powyższym, komisja odstąpiła od czynności przetargowych”,

3) w każdym z badanych 3 powyższych przypadków:

- działki nie były objęte żadnym z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

- wartość każdej z działek, została określona w „Operacie szacunkowym wyceny działki oznaczonej nr (...) położonej w Łańcutie”,

- procedury sprzedaży nieruchomości, prowadzone były z zachowaniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 15-28)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Działania, podjęte celem zwiększenia nadzoru i kontroli w zakresie sporządzania i obiegu dokumentacji finansowej w Urzędzie, dotyczącej realizacji dochodów z majątku.

Pani Joanna Flejszar – Skarbnik Miasta, wyjaśniła, że w celu usprawnienia i większej skuteczności kontroli formalno-rachunkowej, w dniu 24.10.2014 r., polecono ustnie pracownikowi Wydziału Finansowego, prowadzącemu szczegółową ewidencję rozliczeń rozrachunków z tytułu udostępnienia mienia Miasta Łańcuta, do „weryfikacji przedkładanych dowodów źródłowych (faktur), z rejestrem umów cywilno-prawnych dotyczących najmu, dzierżawy, wieczystego użytkowania”.

W dniu 31.10.2014 r., Skarbnik Miasta, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami (w kontroli P/14/005), m.in. w zakresie nieterminowego i niezgodnego z zawartymi umowami, wystawiania dokumentów obciążeniowych za korzystanie z mienia Miasta Łańcuta, zobowiązała na piśmie, właściwych merytorycznie pracowników Wydziału Finansowego, do kontroli formalno-rachunkowej faktur dokumentujących operacje związane z udostępnieniem mienia, z zawartymi umowami cywilno-prawnymi, pod kątem zgodności: „daty wystawienia faktury, z terminami płatności określonymi w umowach najmu, aktach notarialnych”, oraz „stawek opłaty określonej w fakturze, z kwotą należną wynikającą z zawartej umowy”.

Zgodnie z poleceniem Skarbnika Miasta, został sporządzony wykaz umów cywilno-prawnych, określający stan rozliczeń na dzień 24.10.2014 r. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że jest to stan początkowy, który „jest weryfikowany wpływem nowych umów (...) przedkładanych do Wydziału Finansowego, na stanowisko, które prowadzi szczegółowe rozliczenia rozrachunków z tytułu udostępnienia mienia Miasta Łańcuta”.

(dowód: akta kontroli str. 29-83)

W kontroli ustalono, że w roku 2015, Burmistrz zawarł 64 umowy dzierżawy, na czas określony od trzech miesięcy, do trzech lat.

W wyniku analizy realizacji 5 umów, stwierdzono, że:

- za każdy okres płatności była wystawiona faktura z zachowaniem terminu określonego w umowie,

- dla każdego dzierżawcy była sporządzona i prowadzona karta kontowa, na której były zaewidencjonowane m.in. przypisy i wpłaty bieżące,

- na dzień 31.12.2015 r., należności z tytułu czynszów dzierżawnych były zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 84-131)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.2. Terminowość wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że w Urzędzie, stan zaległości z tytułu niezapłaconych podatków, w 2015 roku wynosił:

1) podatek od nieruchomości od osób fizycznych - 86.505,29 zł. i obejmował 368 podatników,

2) podatek od nieruchomości od osób prawnych - 49.016,60 zł. i obejmował 17 podatników, w czym 7 dłużników zalegało łącznie kwotę 18 zł.,

3) podatek od środków transportowych od osób prawnych – 4,00 zł i obejmował 1 podatnika, oraz

4) podatek od środków transportowych od osób fizycznych – 30.382,00 zł. i obejmował 7 podatników.

W przepisach § 1 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 zarządzenia⁸ Burmistrza, określono m.in., że w przypadku nieuregulowania należności w terminie określonym w dokumencie nakładającym obowiązek jej uiszczenia, niezwłocznie przesyła się zobowiązanemu upomnienie, jednak nie później niż w ciągu 30 dni po upływie płatności, a tytuły wykonawcze wystawiane są w terminie do 30 dni po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia upomnienia. W przypadku złożenia deklaracji po terminach wskazanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, upomnienie wystawia się w terminie 30 dni od dnia zaksięgowania należności na karcie kontowej.

W wyniku analizy terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, wykonanej na wybranej celowo próbie kontrolnej 11 spraw, dotyczących zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych, na łączną kwotę 22.869,60 zł, oraz 9 spraw, dotyczących zaległości podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych, na łączną kwotę 13.404,00 zł., stwierdzono m.in., że:

a) w 5 przypadkach zaległości podatkowych, sporządzenie upomnień nastąpiło po upływie 30 dni od daty powstania zaległości,

b) w 11 przypadkach zaległości podatkowych, wystawienie tytułów wykonawczych, nastąpiło po upływie 30 dni od daty doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 132-198)

⁸ Zarządzenie nr 311/2013 Burmistrza Miasta Łańcuta, z dnia 04.12.2013 r. w sprawie terminów windykacji należności Miasta Łańcuta, do których stosuje się przepisy ustawy Ordynacja Podatkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych, powstałej w dniu 05.03.2015 r., na kwotę 606,60 zł – sporządzenie upomnienia nastąpiło w dniu 08.04.2015 r. i przekroczyło 30-dniowy termin, liczony od daty powstania tej zaległości. Pani Stanisława Fus – Inspektor w Wydziale Finansowym w Urzędzie wyjaśniła, że termin sporządzenia upomnienia zbiegł się z terminem płatności podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych, co „wiąże się ze wzmożoną ilością dokumentów do księgowania”.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 177-178)

2. Na 22 zbadane sprawy, dotyczące zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych, w 7 sprawach na łączną kwotę 7.077 zł, wystawiono 6 tytułów wykonawczych o nr: PNP/9/2015 r., PNP/12/2015 r., PNP/91/2016, PNP/8/2015, PNP/13/2015 i PNP/92/2016 (obejmujący 2 z 7 powyższych zaległości), w terminie od 46 dni do 76 dni po dacie doręczenia upomnienia.

Pani Stanisława Fus wyjaśniła, że przekroczenia terminów miały związek z wdrażaniem nowego programu informatycznego (od miesiąca stycznia 2015 r.), co wiązało się z dużymi opóźnieniami księgowania bieżących wpłat, a także na skutek wprowadzania, do chwili obecnej, przez dostawcę systemu - firmę MiCOMP, „poprawy błędów technicznych programu”. Ponadto, opóźnienia w sporządzeniu tytułów wykonawczych nr: PNP/9/2015 r., PNP/12/2015 r. i PNP/91/2016, spowodowane było „częściowymi zapłatami podatku” przez dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 177-178)

3. W 4 przypadkach zaległości podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych, na łączną kwotę 7.402 zł., stwierdzono, że:

1) należności na karcie kontowej zostały zaksięgowane po upływie 45–58 dni od daty powstania zaległości,

2) sporządzenie upomnień nastąpiło po upływie 11-18 dni od daty zaksięgowania należności, oraz 60-69 dni, od daty powstania zaległości.

W wyjaśnieniu, pan Waław Gut – Podinspektor w Wydziale Finansowym w Urzędzie (dokonujący przypisów powyższych należności), podał m.in., że opóźnienie w naniesieniu przypisów związane było:

- w przypadkach zaległości podatników Marii M i Magdaleny B., z wprowadzeniem nowego programu komputerowego do obsługi finansowej należności podatkowych, w 2015 r., gdzie „zgranie poprzednio funkcjonującego programu (który obsługuje moje stanowisko pracy) z nowo wprowadzoną częścią księgową, trwało bardzo długo, na co nie miałem żadnego wpływu”,

- w pozostałych 2 przypadkach, ze złożeniem deklaracji do organu podatkowego w dniu 30.03.2015 r. (przez Antoniego B.), oraz wszczęciem z urzędu postępowania podatkowego w sprawie określenia zobowiązania podatkowego Macieja J.

(dowód: akta kontroli str. 188-198)

W 4 przypadkach zaległości podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych, na łączną kwotę 4.056 zł., stwierdzono, że wystawienie każdego z czterech tytułów wykonawczych (nr: PTF.220.2015-880, PTF.212.2015-854, PTF.211.2015-858, PTF.213.2015-890) nastąpiło w terminie od 34 dni do 50 dni, po dacie doręczenia upomnienia.

Pani Małgorzata Swatek – Podinspektor w Wydziale Finansowym w Urzędzie, wyjaśniła, że „Zgodnie z przepisami, upomnienie powinno być najpóźniej

wystawione w terminie do 30-tu dni od daty powstania zaległości, natomiast w sytuacji braku wpłaty zaległości objętych upomnieniem, w terminie 30-tu dni od daty odebrania upomnienia, należy wystawić tytuł wykonawczy. Cały przewidywalny czas trwania wyżej przedstawionego procesu egzekucyjnego, to nie mniej niż 60 dni. Rozpatrując konkretne przypadki (...) łatwo zauważyć, że wystawienie upomnień oraz w następstwie tytułów wykonawczych, nie przekracza (w 1 przypadku) 50 dni i (w 3 przypadkach) 40 dni, więc proces egzekucji był bardzo sprawny, krótki”.

(dowód: akta kontroli str. 188-198)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Urząd, w każdym zbadanym przypadku nieuregulowania należności w terminie określonym w dokumencie nakładającym obowiązek jej uiszczenia, przysyłał zobowiązanemu upomnienie oraz wystawiał tytuł wykonawczy. W ocenie NIK, stwierdzone w kontroli naruszenia terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, były działaniami nierzetelnymi, ale w konsekwencji, nie miały wpływu na pomniejszenie dochodów Gminy.

3. Wydawanie decyzji w sprawie udzielania ulg indywidualnych w sprawach podatkowych

Opis stanu faktycznego

Burmistrz, zarządzeniem⁹, określił zasady umarzania należności podatkowych Miasta Łańcuta, które weszły w życie z dniem 05.08.2015 r. W zarządzeniu uregulowano m.in., że umorzenie należności z tytułu podatków i opłat zobowiązanym, którzy:

1) nie prowadzą działalności gospodarczej, może nastąpić, jeżeli ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną, zobowiązany nie jest w stanie uregulować należności, a w szczególności:

- opłacenie należności pozbawiłoby zobowiązanego lub jego rodzinę możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, takich jak: jedzenie, ubranie, czy mieszkanie,
- poniesienia strat materialnych wskutek klęski żywiołowej lub innych nadzwyczajnych zdarzeń losowych,
- choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości zarobkowania,

2) są przedsiębiorcami, może nastąpić w przypadku:

- poniesionych strat materialnych wskutek klęski żywiołowej, lub innych nadzwyczajnych zdarzeń losowych,
- utraty płynności finansowej zagrażającej upadłością firmy,
- zagrożenia bezpieczeństwa ogółu mieszkańców.

W kontroli ustalno, że po dacie wejścia w życie powyższego zarządzenia, w roku 2015, wystąpiły 2 przypadki umorzeń podatku od nieruchomości:

- od osób prawnych, w którym Związkowi Inwalidów Wojennych RP, umorzono 97 zł, oraz,
- od osób fizycznych, w którym podatnikowi umorzono 56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 199)

⁹ Zarządzenie nr 258/2015 Burmistrza Miasta Łańcuta, z dnia 05.08.2015 r. w sprawie zasad umarzania należności podatkowych Miasta Łańcuta

W kontroli stwierdzono, że Burmistrz w roku 2015, wydał 11 decyzji administracyjnych w sprawach umorzenia zaległości podatkowych (w tym 9 decyzji przed datą wejścia w życie zarządzenia nr 258/2015). Były to:

- 2 decyzje umarzające podatek od środków transportowych od osób fizycznych, -
 - 4 decyzje umarzające podatek od nieruchomości od osób prawnych,
 - 5 decyzji umarzających podatek od nieruchomości od osób fizycznych,
- na łączną kwotę umorzeń 155.678,41 zł.

Ustalono, że w roku 2015, do Urzędu nie wpłynął wniosek, w sprawie umorzenia podatku od środków transportowych od osób prawnych.

W wyniku analizy:

- 2 spraw dotyczących umorzenia podatku od środków transportowych osobom fizycznym, na kwotę 3.404,00 zł,
- 4 spraw, dotyczących umorzenia podatku od nieruchomości osobom fizycznym, na kwotę 2.149,20 zł, oraz
- 2 spraw, dotyczących umorzenia podatku od nieruchomości osobom prawnym, na kwotę 149.861,21 zł,

stwierdzono, że decyzje administracyjne zawierały elementy, o których mowa w przepisie art. 210 § 1 ustawy *Ordynacja podatkowa*¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 200-261)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz decyzją FN.3120.10.2.2015, z dnia 16.03.2015 r., umorzył podatnikowi zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za rok 2014 r., w łącznej kwocie 132.716,00 zł. W uzasadnieniu faktycznym, organ wykluczył okoliczności, które mogą stanowić o ważnym interesie podatnika, natomiast uznał wystąpienie przesłanki ważnego interesu publicznego, którą dowodził następująco: *„W latach 2012 do 2014 [...] przeprowadziła modernizację budynku, mieszczącego się w Łączucie przy ul. Rynek 15. Koszty wykonanych prac wynoszą 1.640.000 zł. Obiekt znajduje się na terenie strefy objętej ochroną konserwatorską. Jednym z zadań organów administracji publicznej jest podejmowanie działań między innymi mających na celu udaremnienie niszczenia, niewłaściwego korzystania z zabytków. Z uwagi na ograniczone środki gminy miasta Łączuta, organ uznał, iż w interesie publicznym jest wsparcie działań podatnika, które zmierzają do ochrony stanu technicznego obiektu, który znajduje się w centrum miasta Łączuta i wpływa na wizerunek estetyczny miasta. Udzielona ulga wpłynie również na właściwe zagospodarowanie tego obiektu z korzyścią zarówno dla podatnika, jak i miasta”,* a zachowane miejsca pracy, są *„czynnikiem stabilności społecznej i rozwoju gospodarczego miasta”*.

Odnosząc się do sposobu rozstrzygnięcia powyższej decyzji, Burmistrz, podał m.in., że obiekt znajduje się na terenie strefy objętej ochroną konserwatorską, a jednym z zadań organów administracji publicznej (w tym samorządowej), jest *„udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków”*. Z uwagi na ograniczone środki publiczne Gminy Miasta Łączut, organ uznał, iż *„w interesie publicznym jest wsparcie działań podatnika, które zmierzają do ochrony stanu technicznego obiektu, który znajduje się w centrum Miasta Łączuta i wpływa na wizerunek estetyczny*

¹⁰ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. *Ordynacja podatkowa* Dz. U. z roku 2015, poz. 613, ze zm.

¹¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

miasta. Udzielona ulga (...) wpłynie również na właściwe zagospodarowanie tego obiektu, z korzyścią dla podatnika, jak i miasta". Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, że po wpływie wniosku podatnika w sprawie umorzenia zaległości podatkowej, nie rozważano zastosowania ulgi podatkowej w innej formie aniżeli umorzenie, tylko „rozważano merytorycznie możliwość jej umorzenia”.

Pani Grażyna Garczyńska – Inspektor w Wydziale Finansowym w Urzędzie, wyjaśniła, że w wyniku analizy wniosku, organ stwierdził „dobrą kondycję ekonomiczną podatnika i w podjętym rozstrzygnięciu brał pod uwagę istnienie przesłanki ważnego interesu publicznego, jakim było wyremontowanie zabytkowej kamienicy w Ryнку 15”.

Z wniesionych do akt sprawy dokumentów wynikało, że podatnik (będący osobą prawną, w formie organizacyjnej spółki z o.o.) we wniosku z dnia 03.02.2015 r., zwrócił się o umorzenie podatku od nieruchomości od osób prawnych, za rok 2014, wraz z należnymi odsetkami, w łącznej kwocie 132.716 zł. Wniosek swój uzasadnił, tym, że spółka w roku 2014 uzyskała „niewielki dochód, który wyniósł 292.736,19 zł”, do czego przyczyniła się prowadzona przez podatnika działalność inwestycyjna w jego obiektach na terenie miasta Łańcuta, w tym remont i modernizacja budynku mieszczącego się przy ul. Rynek 15, na którą wydatkowano kwotę 1.640.000 zł. We wniosku wskazano również, że na kondycję spółki wpływa brak stabilności w kraju, gdzie wiele podmiotów z którymi spółka współpracowała, bankrutuje, co powoduje zaległości płatnicze w stosunku do spółki, które na dzień 30.12.2014 r. osiągnęły kwotę 10.830.000 zł.

Burmistrz postanowieniem z dnia 16.02.2015 r. (doręczonym w dniu 19.02.2015 r.), zobowiązał podatnika do przedłożenia dokumentów obrazujących jego sytuację ekonomiczną (m.in. bilansu za ostatni rok obrotowy, rachunku zysków i strat, zeznań podatkowych za ostatnie 3 lata, zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione nakłady na remont obiektu przy ul. Rynek 15, zestawienia należności i zobowiązań spółki) w terminie 7 dni od doręczenia.

Podatnik w dniu 25.02.2015 r. dostarczył do organu dokumenty, z których wynikało, że w ostatnich trzech latach osiągał dochody, które (na podstawie przedłożonego sprawozdania finansowego – bilansu i rachunku zysku i strat) wynosiły, za: 2011 r. - 1.762.490,47 zł., 2012 r. - 709.092,20 zł. i 2013 r. - 1.106.830,97 zł.

W świetle zgromadzonego w tej sprawie przez organ materiału dowodowego, nie było możliwe zweryfikowanie kwoty dochodu za rok 2014 r., którą w treści wniosku podatnik zadeklarował w wysokości 292.736,19 zł. Statystyczne sprawozdanie finansowe F-01/I-01, za 2014 r. zawierające m.in. rachunek zysków i strat, oraz wybrane elementy bilansu, sporządzone w dniu 24.02.2015 r., wykazywało wartość zysku netto w kwocie 2.114 tys. zł. Ponadto, podatnik przedłożył organowi tzw. „zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione nakłady na remont obiektu przy ul. Rynek 15”, które w części „informator o koncie 080-6 - zapisy na koncie budynek - Rynek 15”, wykazywały łącznie kwotę poniesionych wydatków w latach 2011 – 2014, w wysokości 1.640.034,87 zł.

Treść tego dokumentu, nie zawierała wyodrębnionych kwot poniesionych nakładów, na wykonanie elewacji budynku, tj. tej części inwestycji, która mogła mieć wpływ na „wizerunek estetyczny miasta”.

Ponadto, w deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2014, podatnik wykazał ogółem 8.964 m² powierzchni użytkowej budynków z czego 196 m², stanowiła powierzchnia budynku przy ul. Rynek, a pozostałe 8.768 m² powierzchni użytkowej zlokalizowana była w trzech innych miejscach, przy ulicach: Cetnarskiego, Grunwaldzkiej i Rzeźniczej.

Organ procedując w tej sprawie, nie ograniczył wartości udzielonej ulgi do kwoty podatku ustalonej dla powierzchni użytkowej remontowanego budynku (która wyliczona według stawki określonej dla kategorii powierzchni użytkowej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, wyniosłaby 4.274,76 zł), tylko zakresem ulgi objął łączną kwotę podatku, ustaloną dla wszystkich powierzchni użytkowych wykazanych w deklaracji na podatek od nieruchomości, w tym powierzchnię użytkową 8.768 m², nie pozostającą w związku z remontowanym budynkiem przy ul. Rynek 15.

Pani Zofia Baran, zatrudniona w okresie do 28.01.2016 r., na stanowisku Skarbnika Miasta Łańcuta, podała m.in., że organ „*procedował w tej sprawie wprost, zgodnie z przedmiotem wniosku*” i zgodnie „*z wolą podatnika*”.

Pani Grażyna Garczyńska – Inspektor w Wydziale Finansowym w Urzędzie, wyjaśniła, że wniosek „*był rozpatrywany zgodnie z wolą podatnika*” i nie było sugestii ze strony organu „*o zmianę zakresu wniosku*”.

Oceniając podjęte rozstrzygnięcie w decyzji FN.3120.10.2.2015, uwzględnic należy, że sam organ podatkowy wykluczył w nim zaistnienie przesłanek ważnego interesu podatnika stwierdzając w uzasadnieniu decyzji, że „*Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe F-01/I-01 za rok 2014 potwierdzają dobrą kondycję firmy. Znaczne kwoty nieterminowo regulowanych przez odbiorców wierzytelności na które wskazuje wnioskodawca jako przyczynę braku możliwości płatniczych, stanowi ryzyko prowadzonej działalności gospodarczej i nie może być uznana jako ważny interes podatnika. W ocenie organu podatkowego w przedmiotowej sprawie spełniona została przesłanka interesu publicznego*”.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - zrealizowana przez podatnika inwestycja, w zakresie remontu jego prywatnego budynku, nie stanowi przesłanki ważnego interesu publicznego.

W ocenie NIK, zdarzenie gospodarcze, jakim jest restaurowanie prywatnej nieruchomości, ma charakter wolicjonalny, planowany i realizowane jest w ramach podstawowego obowiązku każdego właściciela obiektu budowlanego, do którego należy utrzymywanie go w należytym stanie technicznym i estetycznym. Okoliczności związane z ryzykiem takiego przedsięwzięcia, nie pozostają w związku funkcjonalnym z przesłankami określonymi w art. 67a i 67b ustawy *Ordynacja podatkowa*, tj. ważnego interesu podatnika, ani tym bardziej ważnego interesu publicznego, jakim jest realizacja prywatnej inwestycji. Podatnik nie może przenosić na społeczeństwo (gminę) skutków podjętej decyzji gospodarczej lub ryzyka ekonomicznego, związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą, a zwłoka w regulowaniu należności przez kontrahentów jest sytuacją, wiążącą się z ryzykiem prowadzonej działalności, którą przedsiębiorca powinien przewidzieć.

W ocenie NIK, Burmistrz umarzając tę zaległość podatkową, przekroczył swoje uprawnienia i przyjętym sposobem procedowania, przyczynił się do niezasadnego pomniejszenia dochodu Gminy, o kwotę 132.716 zł. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecznictwem, przez interes publiczny należy rozumieć pewną potrzebę, której zaspokojenie powinno służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu poprzez respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.

Pani Zofia Baran, zatrudniona w okresie do 28.01.2016 r., na stanowisku Skarbnika Miasta Łańcuta, podała m.in., że Rada Miasta Łańcuta nie wprowadziła w drodze

uchwały innych zwolnień przedmiotowych, niż określone w art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i „wobec braku podstawy do zastosowania przedmiotowego zwolnienia podatkowego, organ nie miał innej możliwości do udzielenia pomocy podatnikowi, posiadającemu nieruchomości zabytkową, jak tylko w drodze umorzenia jego zaległości podatkowej (...)”.

W kontroli ustalono ponadto, że Burmistrz przed umorzeniem tej zaległości podatkowej, działając na wnioski podatnika (z dni: 28.01.2014 r. i 15.12.2014 r.) skierowane do tego samego zobowiązania podatkowego, dwukrotnie odraczał termin jego płatności:

- decyzją FN.3120.10.1.2014, z dnia 04.03.2014 r., odroczył termin płatności do dnia 30.11.2014 r., łączną kwotę podatku od nieruchomości 121.660 zł, za okres od stycznia do listopada 2014 r., oraz

- decyzją FN.3120.10.3.2014, z dnia 30.12.2014 r., odroczył termin płatności do dnia 31.01.2015 r., łączną kwotę podatku 132.716 zł, za okresy od stycznia do listopada 2014 r. i grudnia 2014 r.

W związku z niedotrzymaniem terminu płatności 30.11.2014 r. (określonego w decyzji FN.3120.10.1.2014) - organ z zachowaniem terminu sporządził upomnienie w dniu 09.12.2014 r., odebrane przez podatnika 10.12.2014 r. Postępowanie egzekucyjne nie było natomiast wszczynane ze względu na podjęcie decyzji o całkowitym umorzeniu zaległości podatkowej.

Ponadto, w kontroli stwierdzono, że także w roku 2013 Burmistrz temu samemu podatnikowi, odroczył termin płatności podatku od nieruchomości decyzją FN.3120.10.2.2013, z dnia 28.08.2013 r., za okres od sierpnia do grudnia 2013 r., w łącznej kwocie 55.296 zł., którą następnie, już jako zaległość podatkową, umorzył decyzją FN.3120.10.3.2014 z dnia 04.03.2014 r.

W uzasadnieniu faktycznym decyzji podano m.in., że za ważnym interesem podatnika przemawia fakt, że konieczność zapłaty zaległego podatku spowodowałaby utratę płynności finansowej spółki i „co za tym idzie, mogłoby doprowadzić do zmniejszenia zakresu prowadzonej działalności. Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają decydującą rolę w tworzeniu miejsc pracy oraz są czynnikami stabilności społecznej i rozwoju gospodarczego miasta, co stanowi przesłankę ważnego interesu publicznego”. W kontroli ustalono, że wartość umorzonego podatku 55.296 zł, stanowiła 5% wartości dochodu jaki podatnik osiągnął w 2013 roku (tj. 1.106.830,97 zł).

(dowód: akta kontroli str. 227-248, 257-261, 265-554)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Na uwagę zasługuje przypadek, niezgodnego - z ustawą *Ordynacja podatkowa* - sposobu procedowania, w sprawie zakończonej wydaniem decyzji FN.3124.2.64.2015, z dnia 27.07.2015 r., w której:

1) umorzono z urzędu (art. 67d §1 pkt. 1 ustawy *Ordynacja podatkowa*), zaległość w podatku od środków transportowych w łącznej kwocie 86,00 zł.,

2) w treści decyzji:

- w powołanej podstawie prawnej wymieniono m.in. art. 67d §1 pkt. 1 cytowanej ustawy, który stanowił, że organ może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne,

- w uzasadnieniu prawnym przepisano w całości art. 67d §1 pkt. 1-4 ustawy, bez dokładnego wskazania, który z wymienionych czterech punktów art. 67d §1 ustawy, uzasadnia podjęte rozstrzygnięcie,

- w uzasadnieniu faktycznym podano m.in., że „w niniejszej sprawie zostały spełnione ustawowe przesłanki do zastosowania ulgi w formie umorzenia podatku

z urzędu (...)", podatnik „ze względu na bardzo zły stan zdrowia, przebywa obecnie w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznym w Handzlówce. Według adnotacji doręczyciela na zwrotnym potwierdzeniu odbioru korespondencji z urzędu, stan zdrowia podatnika nie pozwala na odbiór listu. W chwili obecnej podatnik nie posiada żadnego pojazdu”,

3) zgromadzony materiał aktach sprawy, ograniczał się do umowy sprzedaży samochodu przez podatnika z dnia 20.01.2015 r. oraz deklaracji na podatek od środków transportowych na 2015 r., określającej kwotę podatku: 86 zł.

Dokumentacja sprawy nie zawierała dowodów na zaistnienie stanu faktycznego, opisanego w powołanych przepisach art. 67d §1 pkt. 1-4 cytowanej ustawy, uzasadniającego wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, a w szczególności, nie uzasadniał przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

Wyjaśniając, dlaczego zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy, nie zawierał dowodów na zaistnienie stanu faktycznego, opisanego w treści decyzji, przepisach art. 67d §1 ustawy, oraz jaki stan faktyczny, rzeczywiście był podstawą do udzielenia ulgi z urzędu w spłacie tego zobowiązania podatkowego, pani Joanna Rugar – Zastępca Burmistrza, podała m.in., że przesłankę do zastosowania art. 67d §1 ustawy, pozwalającą na umorzenie zaległości podatkowej, stanowi:

- „adres korespondencyjny podatnika – Handzlówka 262, pod którym mieści się Zakład Opiekuńczo-Leczny”, oraz

- „adnotacja doręczyciela Poczty Polskiej (osoby zaufania publicznego) na zwrotnym potwierdzeniu odbioru (...), cytując: „Zwrot do nadawcy. Stan adresata nie pozwala na odbiór listu”. Miejsce przebywania podatnika pozwalało na podjęcie „uzasadnionego przypuszczenia, iż nie jest on zdolny do pracy, do zarobkowania, do samodzielnej egzystencji w środowisku domowym, ani do poddania się skutecznej egzekucji (...).”

(dowód: akta kontroli str. 202-212, 262-264)

Ocena cząstkowa

Oceniając działalność Urzędu w powyższym zakresie – zdaniem NIK - nieprawidłowością, było udzielenie ulgi w formie umorzenia zaległości podatkowej, w kwocie 132.716 zł, pomimo obiektywnego braku istnienia przesłanek określonych w art. 67 a ustawy *Ordynacja podatkowa* tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Działanie organu podatkowego było wyłącznie następstwem świadomych działań podatnika tj. zaplanowanego i realizowanego przez kilka lat remontu prywatnego budynku. Koszty tego remontu nie były jednocześnie przez Organ podatkowy rzetelnie weryfikowane.

Rozstrzygnięcie nastąpiło zatem, w ocenie NIK, z rażącym naruszeniem prawa.

Ulgi podatkowe, nie mogą być formą dofinansowywania przez jednostki samorządu terytorialnego, ze środków publicznych, prywatnych działań inwestycyjnych.

Z opisanych wyżej przyczyn Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wniosek pokontrolny z wcześniejszej kontroli dotyczący wydawania decyzji w sprawie udzielania ulg indywidualnych w sprawach podatkowych, tylko w sytuacji wystąpienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego nie został zrealizowany w sposób ewidentny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji udzielających ulg podatkowych w sytuacji braku przesłanek określonych

w przepisie art. 67a i 67b Ordynacji podatkowej. Ulgi takie stanowią bowiem szkodę dla interesu publicznego przejawiającego się m.in. w równości podatków i rzetelnego działania organów podatkowych. Obowiązkiem gminy jest także troska o realizację dochodów oraz ich, zgodne z interesem publicznym, dystrybuowanie.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. Rzetelne wykonanie wniosku pokontrolnego z kontroli P/14/005, w zakresie wydawania decyzji w sprawie udzielania ulg indywidualnych w sprawach podatkowych, tylko w sytuacji wystąpienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.
2. Zapewnienie bieżącego księgowania należności podatkowych na karcie kontowej, oraz sporządzania upomnień i tytułów wykonawczych, w obowiązujących terminach.
3. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z obiegu prawnego decyzji FN.3120.10.2.2015 z dnia 16.03.2015 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

podpis

podpis