



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Zygmunt Frańczak
Burmistrz
Miasta Dynowa**

LRZ-4101-04-03/2011
P/11/163

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę dotyczącą ulg udzielonych przez gminę w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-2011 (I kwartał) w Urzędzie Miejskim w Dynowie (zwanym dalej *Urzędem*).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie – stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia podejmowanie uchwał przez Radę Miasta Dynów, w zakresie podatków stanowiących dochód gminy oraz udzielanie ulg podatkowych przez Burmistrza Miasta Dynowa, w okresie objętym kontrolą.

W kontroli ustalono, że w latach 2008-2011 (I kwartał) obowiązywało łącznie 11 uchwał podjętych przez Radę dotyczących zwolnień z podatku od nieruchomości, określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości, oraz obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wszystkie ww. uchwały były tworzone z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej, wynikających z przepisów art. 90 ust. 1 i 2

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W przypadku 2 z ww. uchwał, dotyczących stawek podatku od środków transportowych w 2008 r. i 2009 r., powołano nieaktualne przepisy obwieszczeń Ministra Finansów regulujących minimalne i maksymalne stawki ww. podatku, jednak nie wpłynęło to na prawidłowość stawek określonych przez Radę w uchwałach.

W kontroli ustalono, że wszystkie uchwały zostały prawidłowo opublikowane i podane do publicznej wiadomości, zaś termin ich podjęcia umożliwił ich prawidłowe wejście w życie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że uchwały nie przekraczały zakresu szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.) i w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym* (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.) i nie zawierały niedozwolonych zapisów subdelegujących.

W kontroli ustalono, że stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych, określone przez Radę w uchwałach, mieściły się w granicach ustalonych przez Ministra Finansów w wydanych obwieszczeniach na każdy rok, zaś zróżnicowanie stawek podatku od środków uwzględniało dyspozycje wynikające z art. 10 ust. 2 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*.

W kontroli ustalono, że w żadnym przypadku nie obniżono stawki podatkowej do „0”.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że uchwały Rady wprowadzające zwolnienia z tytułu podatku od nieruchomości nie wprowadzały niedozwolonych zwolnień częściowych, podmiotowych, lub takich zwolnień przedmiotowych, które poprzez określenie podmiotu opodatkowania stanowiłyby de facto zwolnienia podmiotowe.

W kontroli ustalono, że w latach 2008-2011 (I kwartał) Burmistrz rozpatrzył łącznie 20 wniosków o udzielenie ulg w zakresie podatków stanowiących dochód gminy, z czego 5 – załatwionych pozytywnie – dotyczyło przedsiębiorców.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami zasadność oraz prawidłowość formalną wydanych przez Burmistrza decyzji w sprawie ulg podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w przypadku 4 z ww. 5 decyzji organ podatkowy wykazał w postępowaniu podatkowym klauzule generalne – ważny interes podatnika lub interes publiczny, stanowiące przesłankę do udzielenia ulgi zgodnie

z art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

W przypadku 1 decyzji z dnia 23 grudnia 2008 r. nr RBF 3110/8/08 – wydanej dla samorządowego zakładu budżetowego gminy – w której umorzono zaległość z tytułu podatku od nieruchomości za 2006 r. i 2007 r. w wysokości 37.421 zł wraz z odsetkami w wysokości 6.501 zł, przesłanką udzielenia ulgi była trudna sytuacja ekonomiczna podatnika. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano m.in., że *ze sprawozdania półrocznego Rb-30 z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych na dzień 30 czerwca 2008 r. wynika, że zakład posiada ujemny stan funduszu obrotowego. Ponadto stwierdzono, że posiada on trudności w utrzymaniu bieżącej płynności finansowej zaś udzielona pomoc ze względu na ważny interes podatnika przyniesie wymierne korzyści społeczne, tj. utrzymanie stanu zatrudnienia pracowników.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ww. decyzja została wydana z naruszeniem art. 67a *Ordynacji podatkowej*, ponieważ w postępowaniu podatkowym nie wykazano ważnego interesu podatnika ani interesu publicznego. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem¹ trudna sytuacja ekonomiczna, zatrudnianie pracowników, znaczenie przedsiębiorstwa dla gminy itp. są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogą być traktowane jako przesłanki do umorzenia podatku.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że decyzją Burmistrza z dnia 3 grudnia 2010 r. nr RBF 3110/13/2010 umorzono m.in. IV ratę podatku rolnego oraz XI ratę podatku od nieruchomości za 2010 r. w łącznej wysokości 159 zł. Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte w dniu 5 listopada 2010 r., tj. w dniu kiedy ww. należności nie stanowiły zaległości, w związku z tym, że nie upłynął termin płatności ww. podatków, natomiast były zaległościami podatkowymi w dniu wydawania decyzji w sprawie ulgi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ww. decyzja została wydana z naruszeniem wskazanego wyżej przepisu art. 67a § 1 pkt 3 ustawy *Ordynacji podatkowej*, który nie dopuszcza możliwości umorzenia podatku przed terminem jego płatności. Takie stanowisko zostało ugruntowane w orzecnictwie², zgodnie z którym żądanie umorzenia zaległości podatkowej podatnik może zgłosić wtedy, gdy zaległość ta istnieje. Oznacza to, że w dacie

¹ 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 375/99, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r. (III SA/Wa 1372/08).

² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2009 r. II FSK 1413/07, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 listopada 2008 r. I SA/Sz 494/08

złożenia wniosku o umorzenie zaległości zobowiązanie podatkowe musi się już przekształcić w zaległość podatkową wskutek niezapłacenia podatku w terminie (art. 51 § 1 *Ordynacji podatkowej*) i zarazem w dacie tej nie może jeszcze dojść do wygaśnięcia zobowiązania wskutek zaistnienia któregośkolwiek ze zdarzeń określonych w art. 59 § 1 *Ordynacji*. Nie ma znaczenia, że w toku postępowania uległ zmianie status należności publicznoprawnej wskutek przekształcenia się zobowiązania podatkowego w zaległość podatkową, ponieważ datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi podatkowemu (art. 165 § 3 *Ordynacji*). Ocena dotycząca przedmiotowości tego postępowania musi więc odnosić się do stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dacie wszczęcia postępowania, zwłaszcza, że wniesienie żądania powoduje wszczęcie postępowania z mocy prawa, to jest bez wydawania przez organ postanowienia wszczynającego to postępowanie.

Ponadto, niezgodnie z art. 210 § 1 pkt 5 ustawy *Ordynacja podatkowa*, w przedmiotowej decyzji organ podatkowy nie zawarł rozstrzygnięcia w zakresie w zakresie XII raty podatku od nieruchomości, która była objęta wnioskiem podatnika o umorzenie, ograniczając się jedynie w uzasadnieniu decyzji do podania przyczyn nieumorzenia ww. podatku.

W wyniku analizy 5 objętych kontrolą decyzji dotyczących ulg podatkowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła brak przypadków naruszenia ogólnych zasad postępowania podatkowego wynikających z przepisów: art. 121 § 2, art. 123 § 1, art. 126, art. 129, art. 130 i 132 ustawy *Ordynacja podatkowa*. Zgodnie z art. 139 § 1 *Ordynacji podatkowej* wszystkie decyzje objęte kontrolą zostały wydane w terminie 1 miesiąca od dnia wszczęcia postępowania i podpisane przez osobę upoważnioną.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli uzasadnienie faktyczne 1 z decyzji z dnia 16 stycznia 2009 r. nr RBF 3110/9/08/09 nie odpowiadało dyspozycji przepisu art. 210 § 4 *Ordynacji podatkowej* w zakresie wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. W uzasadnieniu faktycznym ww. decyzji Burmistrz stwierdził, że *podstawą udzielenia ulgi była sytuacja finansowo – ekonomiczna, w tym bilans za 2007 r.*, podczas gdy faktyczną przesłanką był interes publiczny i fakt prowadzenia przez podatnika działalności służącej społeczności lokalnej, do których Burmistrz nie odniósł się w uzasadnieniu faktycznym decyzji.

W kontroli ustalono, że przed wydaniem 1 decyzji, którą udzielono ulgę stanowiącą pomoc publiczną *de minimis*, podatnik zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia

30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.), złożył wymagane oświadczenie. W związku z ww. ulgą Burmistrz, zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354), wydał zaświadczenie o udzielonej pomocy de minimis.

W kontroli ustalono, że zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) Burmistrz ustalił pisemne procedury kontroli finansowej w Urzędzie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie wypełnił on obowiązku wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W kontroli ustalono, że zgodnie z art. 14 pkt 2 lit. e i f oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g wskazanych powyżej ustaw o finansach publicznych, Burmistrz podawał do publicznej wiadomości wykazy podmiotów, którym udzielił ulg w kwocie przewyższającej 500 zł, jednak w 1 wykazie wskazał błędną przyczynę umorzenia. Zgodnie z ww. przepisami podawał on także do publicznej wiadomości wykazy podmiotów, którym udzielił pomocy publicznej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie stosownie do art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

1. Umarzania zaległości zgodnie z art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa*,
2. Funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W myśl art. 62 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania ww. informacji, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie zastrzeżeń.