



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.01.2016
S/16/002

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	S/16/002 – Udzielanie ulg i umorzeń stanowiących dochód własny gminy przez Wójta Gminy Ostrów.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Jacek Wolan – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 99022 z dnia 19 stycznia 2016 r Wojciech Ostrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 99023 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 -4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ostrów, 39-103 Ostrów 225, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Ostrów jest pan Piotr Cielec (dalej „Wójt Gminy” lub „Wójt”). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wójta Gminy w zakresie udzielania ulg i umorzeń stanowiących dochód własny Gminy, w latach 2013-2015.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wójt Gminy udzielał w tym okresie ulg podatkowych w sposób racjonalny, nie wpływający w sposób istotny na zmniejszenie dochodów Gminy z tytułu podatków. W latach 2013-2015 umorzenia i ulgi w podatkach: od środków transportowych, od nieruchomości, rolnym i leśnym udzielone w kwocie łącznej 143.749 zł stanowiły jedynie 1,4% dochodów Gminy z tytułu tychże podatków (9.914.336 zł).

Wszystkie udzielone ulgi podatkowe w postaci odroczenia terminów płatności (w kwocie łącznej 47.467 zł) oraz rozłożenia zaległości na raty (w kwocie łącznej 54.632 zł) zostały udzielone przez Wójta Gminy w sposób prawidłowy pod względem formalnym i prawnym. Pozytywna ocena odnosi się również w stosunku do 97 (na 136 udzielonych - 71%) umorzeń zobowiązań podatkowych na kwotę łączną 17.346 zł, stanowiącą 42% kwot umorzonych.

Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości, w ocenie NIK dotyczyły przekroczenia przez Wójta Gminy uprawnień do dokonywania umorzeń zobowiązań dla

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

podatników prowadzących działalność gospodarczą poprzez udzielenie 18 umorzeń zaległości w kwocie łącznej 19.954 zł (48% kwoty umorzeń ogółem – 41.650 zł). Dokonując przedmiotowych umorzeń Wójt każdorazowo naruszył postanowienia art.67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*² uznając, że zachodzi przesłanka „ważnego interesu publicznego” lub „ważnego interesu podatnika”.

Ponadto:

- w 4 przypadkach, na łączną kwotę 1.566 zł, Wójt Gminy naruszył postanowienia art. 210 § 1 pkt 6 ustawy *Ordynacja podatkowa* poprzez niezamieszczenie w decyzjach uzasadnienia faktycznego podjętego rozstrzygnięcia w odniesieniu do przyczyn częściowego udzielenia ulgi i odmowy umorzenia pozostałej wnioskowanej kwoty,
- w 4 przypadkach Wójt naruszył postanowienia art. 207 ustawy *Ordynacja podatkowa*, kończąc postępowanie bez wydania decyzji rozstrzygającej sprawę,
- w 12 decyzjach podano niezgodnie ze stanem faktycznym rodzaj umorzonej zaległości,
- 1 decyzja posiadała błędne uzasadnienie faktyczne.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, iż Urząd nierzetelnie prowadził ewidencję wpływających wniosków o udzielenie umorzeń i ulg podatkowych i wydanych decyzji – nie rejestrowano wszystkich wpływających wniosków (3 przypadki), nie stosowano chronologii rejestracji (19 przypadków), wydawano decyzje o tych samych numerach (6 przypadków).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu
faktycznego

1. Udzielanie ulg i umorzeń w spłacie zobowiązań podatkowych.

1.1. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy w Ostrowie podejmowała na kolejne lata uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, w sprawie podatku od nieruchomości oraz w sprawie obniżenia ceny 1 q żyta - jako podstawy obliczenia podatku rolnego. Uchwały te podjęte zostały w trybie określonym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*³, a stawki podatków wynikały z postanowień przepisów szczególnych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 7-62)

Wójt Gminy wyjaśnił, iż w Urzędzie nie ustalano zasad i trybu umarzania, rozkładania na raty i odraczania należności podatkowych, korzystano natomiast w tym zakresie z uregulowań zawartych w ustawie *Ordynacja podatkowa*.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie wprowadzenia opłat prolongacyjnych z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności (art. 57 § 7 ustawy *Ordynacja podatkowa*).

² Dz.U. z 2015 poz. 613 ze zm.

³ Dz.U. z 2015 poz. 1515 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.),

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.),

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o podatku leśnym* (Dz.U. z 2013 r. poz. 465 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Powołane wyżej uchwały w sprawie stawek podatkowych na lata 2013-2015 badane były przez RIO i Wojewodę, w zakresie ich zgodności z prawem, stosownie do postanowień art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 7-62)

1.2. Ustalono, że w latach 2013 - 2015 do Urzędu wpłynęło łącznie 146 wniosków o przyznanie ulg podatkowych (umorzeń, odroczeń, rozłożenia na raty), w tym 18 dotyczyło ulg w płatnościach podatku od środków transportowych i 128 ulg w płatnościach podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego (zarówno pojedyncze wnioski jak i wydane decyzje dotyczyły jednego lub więcej z wymienionych podatków). W tym okresie wydane zostały łącznie 144 decyzje dotyczące przyznania ulg podatkowych, w tym obejmujące:

a) Umorzenia:

W latach 2013 – 2015 wydanych zostało łącznie 136 decyzji umorzeniowych (44 w 2013 r., 57 w 2014 r. i 35 w 2015 r.) na łączną kwotę 41.650,10 zł (odpowiednio – 15.341,60 zł, - 16.668,50 zł, - 9.640 zł); z tego:

- 13 decyzji o łącznej kwocie 16.161 zł dotyczyło umorzeń podatku od środków transportowych, które stanowiły 38,8% kwoty umorzeń w tym okresie;
- 123 decyzji o łącznej kwocie 25.489,10 zł dotyczyło łącznej kwoty umorzeń: podatku od nieruchomości - 13.631,02 zł (tj. 32,7% kwoty umorzeń w tym okresie), podatku rolnego - 7.993,83 zł (tj. 19,2%), podatku leśnego - 3.864,25 zł (tj. 9,3%).

Ustalono, że w analizowanym okresie, umorzenia poszczególnych podatków w stosunku do osiągniętych wpływów z tego tytułu wynosiły:

- w 2013 r. łączne wpływy z podatków wyniosły 3.252.781,93 zł, natomiast łączna kwota umorzeń wyniosła 15.341,60 zł, tj. 0,47% osiągniętych wpływów, w tym:
 - wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły 2.742.867,56 zł, natomiast umorzenia tego podatku 6.763 zł tj. 0,25% wpływów;
 - wpływy z podatku rolnego wyniosły 157.805,40 zł, umorzenia – 2.101 zł tj. 1,33%;
 - wpływy z podatku leśnego wyniosły 110.244,77 zł, umorzenia – 364,60 zł tj. 0,33%;
 - wpływy z podatku od środków transportowych wyniosły 241.864,20 zł, umorzenia – 6.113 zł tj. 2,53%;
- w 2014 r. łączne wpływy z podatków wyniosły 3.258.001,05 zł, natomiast łączna kwota umorzeń wyniosła 16.668,50 zł, tj. 0,51% osiągniętych wpływów, w tym:
 - wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły 2.755.489,55 zł, natomiast umorzenia tego podatku 3.003,02 zł tj. 0,11% wpływów;
 - wpływy z podatku rolnego wyniosły 150.377,84 zł, umorzenia – 4.036,83 zł tj. 2,68%;
 - wpływy z podatku leśnego wyniosły 103.190,86 zł, umorzenia – 3.029,65 zł tj. 2,94%;
 - wpływy z podatku od środków transportowych wyniosły 248.942,80 zł, umorzenia – 6.599 zł tj. 2,65%;
- w 2015 r. łączne wpływy z podatków wyniosły 3.403.552,83 zł, natomiast łączna kwota umorzeń wyniosła 9.640 zł, tj. 0,28% osiągniętych wpływów, w tym:
 - wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły 2.850.025,88 zł, natomiast umorzenia tego podatku 3.865 zł tj. 0,14% wpływów;
 - wpływy z podatku rolnego wyniosły 157.602,06 zł, umorzenia – 1.856 zł tj. 1,18%;
 - wpływy z podatku leśnego wyniosły 112.668,19 zł, umorzenia – 470 zł tj. 0,42%;

- wpływy z podatku od środków transportowych wyniosły 283.256,70 zł, umorzenia – 3.449 zł tj. 1,22%.

b) Odroczenia:

W latach 2013 – 2015 wydane zostały łącznie 3 decyzje o odroczeniu płatności podatku (po jednej w każdym roku), w łącznej kwocie 47.467 zł i wszystkie dotyczyły płatności podatku od środków transportowych.

c) Rozłożenia na raty:

W latach 2013 – 2015 wydane zostały 2 decyzje w sprawie rozłożenia na raty płatności podatku (w 2014 i 2015 roku), w łącznej kwocie 54.632,14 zł i dotyczyły płatności podatku od nieruchomości i rolnego.

d) Odmowy:

W latach 2013 – 2015 wydane zostały 3 decyzje odmowne (o łącznej wnioskowanej kwocie 17.485 zł) w zakresie umorzenia zaległości podatkowych, z czego 1 decyzja z 2014 r. (wnioskowana kwota 247 zł) dotyczyła płatności podatku rolnego oraz 2 decyzje z 2015 r. (o łącznej wnioskowanej kwocie 17.238 zł) dotyczyły płatności podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 69-153)

1.3. Badaniem prawidłowości wydawania decyzji w sprawie udzielenia umorzeń i ulg podatkowych objęto łącznie 144 przeprowadzone w latach 2013-2015 postępowania zakończone wydaniem takich decyzji (w tym 2 decyzji, które nie zostały do dnia zakończenia niniejszej kontroli doręczone wnioskodawcom, a w dokumentacji Urzędu znajdują się jedynie ich projekty). Ustalono, iż 105 rozstrzygnięć (73% ogółu) podjęto w sposób prawidłowy pod względem formalnym i prawnym, natomiast 39 rozstrzygnięć (27% ogółu), dotyczących umorzeń zobowiązań podatników, dotkniętych było wadami.

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Ustalone
nieprawidłowości

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

I. Wójt Gminy wydał 18 decyzji o umorzeniu zobowiązań podatkowych dla wnioskodawców prowadzących działalność gospodarczą, pomimo niewystąpienia - określonych w art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa* - przesłanek dla takiego rozstrzygnięcia (dotyczyło to decyzji o numerach: WG.3124.2.2013; WG.3124.3.2013; WG.3124.4.2013; WG.3124.5.2013; WG.3124.6.2013; WG.3124.7.2013; WG.3124.2.2014; WG.3124.3.2014; WG.3124.6.2014; WG.3124.2.2015; WG.3124.3.2015; WG.3125.3.2013; WG.3125.17.2013; WG.3125.23.2013; WG.3125.33.2014; WG.3125.49.2014; WG.3125.2.2015; WG.3125.15.2015), jak: ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny. Działanie takie należy uznać za przekroczenie uprawnień przez Wójta Gminy.

Łączna kwota niezasadnie, w ocenie NIK, udzielonych umorzeń wyniosła 19.954 zł (48% kwoty umorzeń ogółem – 41.650,10 zł), z tego 10.379 zł dotyczyło zaległości z tytułu podatku od środków transportowych (64% łącznej kwoty umorzeń w tej kategorii – 16.161 zł), natomiast 9.575 zł zaległości w podatkach: od nieruchomości, rolnym i leśnym (38% łącznej kwoty umorzeń w tej kategorii - 25.489,10 zł).

Powyższych 18 decyzji stanowiło 12,5% ogółu decyzji w kontrolowanym okresie (144) i odpowiednio: 61% decyzji dot. podatku od środków transportowych (11 z 18) oraz 5,5% decyzji dot. podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego (7 ze 126).

W składanych wnioskach zainteresowani powoływali się głównie na ponoszone straty w działalności gospodarczej oraz wysokie koszty funkcjonowania, które to argumenty, w ocenie NIK, nie uzasadniały podjętego rozstrzygnięcia

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych⁵ ważny interes podatnika występuje w sytuacjach szczególnych, w których niemożność regulowania zaległości podatkowych jest spowodowana przypadkami losowymi takimi jak: klęski żywiołowe powodujące utratę majątku, trwała niezdolność zarobkowania wywołana chorobą, kalectwem itp. Natomiast przez interes publiczny należy rozumieć potrzebę, której zaspokojenie powinno służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu poprzez respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli dla organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego itp.

Okoliczności związane z ryzykiem prowadzonej działalności gospodarczej, a w szczególności podejmowanymi działaniami ukierunkowanymi na rozwój tej działalności (prowadzone inwestycje, modernizacje, spłaty zaciągniętych kredytów) nie stanowią przesłanki ważnego interesu podatnika. Podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą ponosi ryzyko niepowodzenia prowadzonej działalności i ryzyka tego nie można przenieść na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Przerzucanie kosztów ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej nie leży w interesie społecznym, gdyż bezzasadnie uszczupla należne budżetowi państwa/gminy wpływy, a ponadto niezasadne jest wspieranie publicznymi środkami nieefektywnego podmiotu gospodarczego.

Również sytuacja na rynku pracy i utworzenie przez podatników nowych miejsc pracy na terenie gminy lub perspektywa ich powstania wobec prowadzonych przez podatników inwestycji, nie może stanowić podstawy umorzenia zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„Udzielając ulg w postaci umorzenia zobowiązań podatkowych brałem pod uwagę trudną sytuację materialną podatników ubiegających się o ulgę. Do każdego podatnika podchodziłem indywidualnie, ponieważ każda sytuacja jest inna. Mimo wyraźnego braku przesłanek z art. 67a (sytuacji losowych, których nie można przewidzieć) zastosowałem ulgi w postaci umorzenia części zaległego podatku od prowadzonej działalności gospodarczej. Kierowałem się tym, że jeżeli częściowo pomogę podatnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą to pomogę jemu i jego rodzinie utrzymać się z prowadzonej działalności (ważny interes podatnika), a co w konsekwencji może spowodować utrzymanie jakże ważnych miejsc pracy. Stosując ulgi w spłacie zaległości podatkowych brałem pod uwagę interes podatnika.

(...) w 2013 roku i (...) w 2014 roku oraz (...) w 2015 roku wydając decyzje o umorzeniu podatku od środków transportowych wziętem pod uwagę przejściową trudną sytuację finansową firm spowodowaną nie terminową zapłatą usługobiorców, brak popytu na usługi transportowe w okresie zimowym – ważny interes podatnika. Kierowałem się również argumentem, że podatnik zatrudnia pracowników z terenu naszej gminy co przyczynia się do zmniejszenia

⁵ Np. WSA we Wrocławiu z 06.06.2008 r. I SA/Wr 1868/07, LEX nr 481300; WSA w Łodzi z 29.05.2009 r. I SA/Ld 173/09, LEX nr 534559; WSA w Olsztynie z 16.07.2008 r. I SA/OI 108/08, LEX nr 483195; WSA w Warszawie z 01.06.2008 r. III SA/Wa 2046/07, LEX nr 477453; WSA w Gdańsku z 21.05.2008 r. SA/Gd 645/07 LEX nr 446565; WSA w Krakowie z 02.07.2008 r. I SA/Kr 516/08, LEX nr 485960.

bezrobocia i musi w pierwszej kolejności zabezpieczyć wynagrodzenie i związane z tym składki na rzecz pracowników- ważny interes publiczny.

Osoby do których została skierowana pomoc w postaci częściowego umorzenia podatku znam osobiście. W przypadku Pana (...) jest to osoba która prowadzi działalność gospodarczą jako kontynuacja po swoim ojcu zmarłym tragicznie i nagle. Ta sytuacja dla młodego człowieka była bardzo trudna do przyjęcia a dodatkowo konieczność sprostania nowemu wyzwaniu sprawiła iż na początku miał on duże problemy. Dodatkowo kłopoty rodzinne o których wiem i je znam miały wpływ na potęgowanie dodatkowych problemów.

Również Pan (...) to osoba młoda prowadząca działalność usług transportowych ale również kierująca młynem odziedziczonym po swoim teściu. Jest to obiekt zlokalizowany na rzece Tuszymka przestarzały technologicznie wymagający inwestycji. Chcąc funkcjonować na rynku Pan (...) podjął decyzję o poszerzeniu swojej działalności o kolejny punkt mielenia zboża na mąkę i przejęcie młyna w Chorzelowie. Ten krok nadszarpał kondycję finansową firmy ale dzięki niej firma stała się bardziej konkurencyjna na rynku. W tym czasie tj. lata 2014-2015 dla ugruntowania swojej pozycji potrzebował on wsparcia i pomocy. Dziś jest to firma prężnie się rozwijająca, gdzie poszczególne jej gałęzie nawzajem się uzupełniają. Dlatego jestem przekonany iż moja pomoc w postaci umorzenia częściowej płatności podatku dla tych firm przyczyniła się do rozwoju tych podmiotów, większego z ich strony zaufania dla organów samorządowych i zostanie zrekompensowana z nawiązką w postaci wpływów do budżetu gminy od kolejnych inwestycji czy zakupionych i zarejestrowanych w naszym powiecie pojazdów ciężarowych.

Firmy objęte umorzeniami to podmioty i osoby bardzo aktywne w środowisku lokalnym. Często angażujące swoje środki w różne inicjatywy na rzecz środowiska lokalnego, wspierające lokalne stowarzyszenia, kluby sportowe, parafie czy placówki przedszkolne i oświatowe. Ludzie ci nie zamykają się również na potrzeby innych biorąc czynny udział w różnych akcjach charytatywnych i dobroczynnych.

Uważałem iż takie działanie jest ważnym interesem publicznym gdyż te podmioty działają na terenie naszej gminy tutaj tworzą miejsca pracy i tutaj płacą podatki. Znam te firmy i widzę z jakimi kłopotami borykają się na co dzień a mimo to nie likwidują miejsc pracy a wręcz przeciwnie je tworzą. Jest to moim zdaniem bardzo ważny element rozwoju społecznego gminy którą kieruje gdyż bezrobocie w naszym powiecie i gminie należy do najwyższych na podkarpaciu. W roku 2015 pojawiły się przytoczone w piśmie wyroki sądowe i interpretacje ministerstwa bardzo mocno zawężające przesłanki do takiej pomocy do sytuacji szczególnie wyjątkowych. Nie do końca się z tym zgadzam gdyż brak wsparcia dla danego podmiotu w odpowiednim czasie skutkować może ograniczeniem działalności danego podmiotu, zwolnieniami i w następstwie koniecznością pomocy bezrobotnym przez Pomoc Społeczną czy zasiłki dla bezrobotnych z pieniędzy pozostałych podatników. Również w konsekwencji zaprzestania bądź ograniczenia działalności wpływy podatkowe ulegną ograniczeniu. Dlatego też moim zadaniem należy wyważyć dokładnie korzyści i starty podejmowanych kroków i takim przekonaniem się kierowałem podejmując decyzję o częściowym umorzeniu podatków. Wczytując się jednak w postanowienia sądu i przyjmując je już od drugiej połowy roku 2015 przyjąłem przy analizie podań o umorzenie wyłącznie czynniki losowe czyli zasady wskazane przez sądy. Na dowód tego odmowy udzielenia umorzeń tak w roku 2015 jak i również w roku 2016”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że orzeczenia sądów zawierające powołane wyżej interpretacje pojęć: „ważny interes podatnika” oraz „ważny interes publiczny” wydane zostały przed okresem objętym kontrolą, a nie jak podnosi Wójt Gminy w połowie roku 2015.

- II. Wójt Gminy wydał 4 decyzje (o numerach: WG.3125.49.2014; WG.3125.23.2013; WG.3125.3.2013; WG.3125.21.2015) dotyczące częściowego umorzenia zaległości podatkowych z tyt. podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego, z naruszeniem postanowień art. 210 § 1 pkt 6 ustawy *Ordynacja podatkowa*, z uwagi na błąd uzasadnienia faktycznego podjętego rozstrzygnięcia w odniesieniu do przyczyn częściowego udzielenia ulgi i odmowy umorzenia pozostałej wnioskowanej kwoty.

Powyższe dotyczyło kwoty umorzeń w łącznej wysokości 1.566 zł.

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„Podejmując decyzję kierowałem się danymi dotyczącymi podatnika pochodzącymi z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, wiedzy którą posiadałem osobiście o podatniku i jego sytuacji. Ta wiedza pozwalała mi ocenić zakres pomocy jaki można zastosować w stosunku do konkretnego podatnika tak, aby skierowana pomoc przyniosła oczekiwany efekt wsparcia. Ostateczne stanowisko i podjęcie decyzji poprzedzane zawsze jest rozmową z pracownikami działu podatkowego którzy również pracując od wielu lat w Urzędzie posiadają dużą wiedzę na temat poszczególnych podmiotów. Tak przeprowadzony proces oceny stanu faktycznego sytuacji podatnika rzetelnie ocenia poziom możliwej do zastosowania pomocy. W treści uzasadnienia faktycznie nie pojawiają się dokładnie wyartykułowane powody odmowy umorzenia pozostałej wnioskowanej kwoty, lecz podatnik o mojej decyzji i jej powodach był informowany podczas osobistego spotkania ze mną bądź pracownikiem przygotowującym decyzję. We wszystkich przypadkach osoba zainteresowana uznawała nasze argumenty przemawiające za częściowym umorzeniem, przyjmując je jako sygnał zrozumienia co do trudnej sytuacji podatnika a jednocześnie dbałości o wpływy do budżetu gminy. Nie wnosili oni również uwag co do takiego rozstrzygnięcia przyjmując nasze stanowisko jako właściwe nie potrzebowali dodatkowych uzasadnień w decyzji.

*W przyszłości wydając tego typu decyzję uzasadnienie faktyczne będzie zgodne z art. 210 § 1 pkt 6 ustawy *Ordynacja podatkowa*. Poziom zastosowanej ulgi w postaci umorzenia ustalałem samodzielnie na podstawie analizy podania, danych pozyskanych z wywiadu środowiskowego oraz informacji o podatniku które są mi dostępne”.*

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

- III. W 4 przypadkach Wójt naruszył postanowienia art. 207 ustawy *Ordynacja podatkowa*, kończąc postępowanie bez wydania decyzji rozstrzygającej sprawę. Pomimo, iż wnioski rozpatrzone zostały terminowo i pozytywnie dla stron, a umorzenia niezwłocznie ujęte w ewidencji księgowej:

- w przypadku 2 decyzji (o numerach: WG.3125.33.2015 i WG.3125.34.2015; dot. umorzenia zaległości z tyt. podatku od nieruchomości i rolnego w kwocie łącznej 103 zł), jak ustalono w toku kontroli, wydane zostały faktycznie w dniu 31 grudnia 2015 r. z datą wsteczną 5 października 2015 r. Również na poświadczeniach odbioru decyzji (osobiście przez wnioskodawców) widnieją daty 7 października 2015 r., które w świetle ustaleń kontroli były niezgodne ze stanem faktycznym.

- 2 decyzje (o numerach: WG.3125.37.2014 i WG.3125.51.2014; dot. umorzenia zaległości z tyt. podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego w kwocie łącznej 567,76 zł) nie zostały do dnia zakończenia niniejszej kontroli doręczone wnioskodawcom, a w dokumentacji Urzędu znajdują się jedynie projekty takich decyzji z datami wydania – 1 i 29 grudnia 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„Decyzje (...) za 2015 r. według oświadczenia pracowników działu podatkowego zastępujących przebywającą na zwolnieniu lekarskim pracownicę, wydane zostały w dniu 31.12.2015 r. i odwrotnie doręczone natomiast wstawiona data przy osobistym potwierdzeniu odbioru została machinalnie przypisana do daty widniejącej na wydanej decyzji.

W odniesieniu do spraw (...) za 2014 rok w dokumentacji Urzędu znajdują się jedynie projekty decyzji — pracownica prowadząca wymienione sprawy przechodząc na L-4 dopełniła niezbędnych formalności co do zaksięgowania umorzeń zgodnie z decyzją organu, wprowadziła je do rejestru lecz nie dokonała procedury doręczenia podatnikowi pozostawiając wypisane decyzje w swoim biurku. Jest to niedopełnienie obowiązków służbowych przez pracownika który ponosi pełną odpowiedzialność za zaistniałą sytuację.

Brak było jakichkolwiek sygnałów od podatników co do ewentualnie niezatawionych spraw dlatego też nic nie zwróciło mojej uwagi w kierunku niedopełnienia obowiązków służbowych przez pracowników działu podatkowego”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

- IV. W rozstrzygnięciach 12 decyzji (o numerach: WG.3125.2.2014; WG.3125.9.2014; WG.3125.15.2014; WG.3125.18.2014; WG.3125.28.2014; WG.3125.29.2014; WG.3125.31.2014; WG.3125.39.2014; WG.3125.40.2014; WG.3125.43.2014; WG.3125.44.2014; WG.3125.16.2015) dot. umorzenia zaległości podatkowych z tyt. podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego (na kwotę łączną 1.892,70 zł) podano niezgodnie ze stanem faktycznym rodzaj umorzonej zaległości (wymieniono inny podatek niż faktycznie umorzony). We wszystkich powyższych przypadkach wymienione w decyzjach kwoty umorzeń były zgodne z kwotami faktycznie umorzonymi i ujętymi w ewidencji księgowej.
(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił, iż w decyzjach podano umorzenie innego podatku niż faktycznie umorzony, gdyż *„nie skasowano szablonu wcześniej pisanej decyzji”.*

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

- V. Decyzja z 2015 r. (nr WG.3125.6.2015) dot. umorzenia zaległości z tyt. podatku od nieruchomości i leśnego za lata 2012-2014 w kwocie łącznej 221 zł zawierała błędne uzasadnienie faktyczne - jako okoliczność uzasadniająca rozstrzygnięcie podano *„trudną sytuację materialną”,* pomimo iż wnioskodawca powoływał – *„śmierć matki”.*

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„W decyzji (...) podano inną argumentację — przy pisaniu decyzji skorzystano z nie wykasowanego szablonu decyzji zawierającego inne dane”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

1.4. W okresie objętym kontrolą 1 rozstrzygnięcie wydane było odmienne niż pozostałe o podobnych sprawach – dotyczyło odmowy umorzenia zaległości w podatku rolnym za 2013 i 2014 r. w łącznej kwocie 247 zł dla osoby bezrobotnej będącej w trudnej sytuacji finansowej. W kontroli ustalono, iż wnioskodawca (mieszkaniec innej gminy) pomimo wezwań nie dostarczył żadnych dodatkowych dokumentów potwierdzających sytuację materialną, bądź inne przesłanki mogące mieć wpływ na podjętą decyzję.

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

1.5. W kontroli ustalono, iż do 101 wniosków o udzielenie umorzeń i ulg podatkowych załączone były dowody mające potwierdzić podnoszone przez strony argumenty. Pozostałych 45 wniosków załączników takich nie zawierało. W dokumentacji Urzędu brak jest potwierdzenia weryfikacji przez Wójta przedkładanych dowodów i powoływanych przez podatników okoliczności uzasadniających wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 120-153, 174)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„W odniesieniu do spraw, których w aktach brak jest dowodów potwierdzających podnoszone przez strony argumenty zainteresowane osoby są proszone o ich uzupełnienie bądź złożenie dodatkowych wyjaśnień. Część z tych osób już przy złożeniu wniosku o umorzenie podatku w rozmowie ze mną przedkłada racje i argumenty w sprawie oraz omawiała okoliczności przemawiające za podjęciem pozytywnej dla strony decyzji. Każdy wniosek jest przez dział podatkowy analizowany indywidualnie i przed podjęciem ostatecznej decyzji jest dodatkowo zaciągana opinia o podatniku w środowisku od osób współpracujących z Urzędem Gminy (np. sołtys, radny, dyrektor szkoły) dla potwierdzenia opisanej przez podatnika sytuacji. Tok postępowania kończy rozmowa z pracownikiem przygotowującym decyzje, ostateczna analiza zebranych danych i podjęcie decyzji”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

Ponadto ustalono, iż w całym okresie objętym kontrolą, na 14 wnioskach oraz wszystkich załącznikach do składanych wniosków nie odnotowano daty ich wpływu i rejestracji w Urzędzie (pieczęć Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 120-153)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„Data wpływu na wnioskach o umorzenie w wymienionych w piśmie nie była uwidoczniiona poprzez zamieszczenie pieczętki wpływu do urzędu z uwagi na to, iż podatnicy bezpośrednio dostarczali wnioski o umorzenie na stanowisko pracy. Wnioski te zostały rozpatrzone w terminie ustawowym, żadna ze stron nie wносиła w tej kwestii uwag czy zażaleń. Nieumieszczenie pieczętki wpływu na wniosku do Urzędu nie było celowe a stanowiło wyłączenie

niedopełnienie obowiązków przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za przygotowywanie stosownych decyzji.

Wpływ na sekretariacie jest odnotowywany na podaniu. Załączone do podania dokumenty stanowiące załączniki nie są przez Urząd rejestrowane i numerowane. Jeżeli podanie nie zawiera dodatkowych informacji potwierdzających zaistniałą i opisaną we wniosku okoliczność osoba zainteresowana jest proszona w terminie określonym o uzupełnienie. Wówczas po dostarczeniu dodatkowych dokumentów są one analizowane również pod kątem terminowości ich dostarczenia tj. czy dodatkowo dostarczone dokumenty zostały złożone we wskazanym terminie. Taki tok postępowania obowiązywał w urzędzie od dawna i do tej pory mimo wielu kontroli nie był on ustatkowany. Dla kompletności dokumentacji zostanie wprowadzona zasada rejestracji wszystkich załączników co do daty ich wpływu”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

1.6. W Urzędzie wpływające wnioski oraz wydane decyzje w sprawie udzielenia umorzeń i ulg podatkowych ewidencjonowane były w rejestrach prowadzonych dla każdego roku i obejmujących: nr kolejny, datę wpływu wniosku, imię, nazwisko i adres wnioskodawcy, datę wydania decyzji oraz wysokość udzielonego umorzenia/zastosowanej ulgi.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą nierzetelnego ewidencjonowania wpływających do Urzędu wniosków, co skutkowało powstaniem następujących uchybień:

I. W roku 2013 w rejestrze za rok 2013 nie ujęto 3 wniosków o udzielenie ulg, co w konsekwencji spowodowało wydanie w tych sprawach 3 decyzji z numerami tożsamymi z numerami 3 innych decyzji wydanymi dla innych wnioskodawców. W toku kontroli wnioski te zarejestrowano jako 18A, 19A oraz 36A.

(dowód: akta kontroli str. 69-82)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„W 2013 roku nastąpiło pomyłkowo zarejestrowanie w trzech przypadkach wniosków pod tym samym numerem. Nie było to celowe ani zamierzone. Pomyłkowo nadano ten sam numer decyzji, gdyż poprzednia nie została ujęta w rejestrze. W rejestrze na rok 2014 ujęto dwa wnioski z datą wpływu do Urzędu z dnia 30 grudnia 2013 r. ponieważ na stanowisko osoby prowadzącej sprawy podatkowe dotarło w styczniu 2014 roku i w tym też roku było rozpatrywane. Podania bez skutków finansowych nie były ujęte w rejestrach o udzielenie ulg w podatku od środków transportowych za rok 2015. Założony dla nich został oddzielny rejestr dotyczący wniosków o decyzji ostatecznie odmownej”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

II. W okresie objętym kontrolą 19 wniosków nie ujęto w rejestrach zgodnie z chronologią wpływu do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 69-82)

Wójt Gminy wyjaśnił:

„W latach 2013-2015 wpisano niechronologicznie kilka wniosków z uwagi na to iż jak wcześniej wyjaśniano rejestry te prowadzone są przez dwie osoby. Jedna z tych osób w wymienionych wyżej latach przebywała przez dłuższy czas na zwolnieniach lekarskich L-4 pozostawiając wnioski ze swoich miejscowości (Kozodrza, Ostrów Skrzyszów) bez rejestracji w wspólnym rejestrze. Brak wprowadzenia ich chronologicznie do

rejestr jest jedynym uchybieniem proceduralnym, gdyż decyzje te były ewidencjonowane w sprawozdaniach i wykazach jako załatwione i rozliczone”.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

1.7. Prowadzona w Urzędzie ewidencja analityczna podatników umożliwiała ich pełną identyfikację w zakresie rodzaju, okresu jak i kwot zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 175-243)

2. Prawidłowość podejmowania decyzji przy stosowaniu ulg w należnościach cywilnoprawnych z tytułu gospodarowania składnikami majątkowymi gminy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Ustalono, że uchwałą Nr XXVII/211/2009 z dnia 21 stycznia 2009 r. Rada Gminy Ostrów określiła szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Ostrów oraz jej jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz wskazania organów do tego uprawnionych. W uchwale określono m.in. warunki i procedury postępowania przy umarzaniu, odraczaniu i rozkładaniu na raty płatności należności oraz wskazano osoby uprawnione do dokonywania tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 244-246)

2.2. i 2.3. W latach 2013-2015 Wójt nie podejmował decyzji w sprawie umorzeń, rozłożeń na raty, odroczeń terminów płatności należności z tytułu gospodarowania majątkiem gminy. Ustalono, że w tym okresie do Urzędu nie wpłynęły wnioski o przyznanie ulgi dotyczącej opłat z tytułu gospodarowania składnikami majątkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

2.4. W okresie objętym kontrolą, dochody Gminy z majątku wyniosły łącznie 9.951.241,30 zł, natomiast odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody gminy wyniosły łącznie 41.268,11 zł, z tego:

- w 2013 r.

a) dochody z majątku wyniosły łącznie 512.090,06 zł, w tym:

- ze sprzedaży mienia – 9.643,20 zł,

- z najmu i dzierżawy mienia oraz czynszu – 502.446,86 zł,

b) odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody gminy

– 15.874,65 zł;

- w 2014 r.

a) dochody z majątku wyniosły łącznie 2.726.992,44 zł, w tym:

- ze sprzedaży mienia – 1.025.125,10 zł,

- z najmu i dzierżawy mienia oraz czynszu – 1.701.867,34 zł,

b) odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody gminy

– 10.505,31 zł;

- w 2015 r.

a) dochody z majątku wyniosły łącznie 6.712.158,80 zł, w tym:

- ze sprzedaży mienia – 923.402,30 zł,

- z najmu i dzierżawy mienia oraz czynszu – 5.788.756,50 zł,

b) odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody gminy

– 14.888,15 zł.

W latach 2013 – 2015 Gmina Ostrów zawarła 2 umowy najmu lokalu mieszkalnego, 4 umowy najmu lokalu użytkowego, 1 umowę najmu drogi dojazdowej oraz 3 umowy dzierżawy.

Ustalono, że Gmina nie przeprowadzała przetargów na najem oraz dzierżawy wymienionych wyżej nieruchomości gminnych. Nie było także opracowanych procedur dotyczących zasad i trybu zawierania umów na wynajem i dzierżawę nieruchomości gminnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W jednej z wymienionych umów najmu lokalu użytkowego brak było zapisu dotyczącego naliczania odsetek za zwłokę w zapłacie zaległości lub odniesienia do przepisów Kodeksu cywilnego.

W pozostałych umowach takie zabezpieczenie interesów Gminy było zawarte.

Ustalono, że na długoletnie dzierżawy nieruchomości, Rada Gminy Ostrów wyraziła zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 67; 83-119; 147; 248-279)

Wyjaśniając, Pan Piotr Cielec – Wójt Gminy Ostrów, podał, że „w Gminie Ostrów brak jest procedur dotyczących szczegółowych zasad i trybu zawierania umów na wynajem i dzierżawę nieruchomości gminnych. Zawieranie umów ma w zasadzie charakter incydentalny i ma zastosowanie praktycznie w przypadku rezygnacji dotychczasowego najemcy/ dzierżawcy i zgłoszenia się kolejnej osoby, która zgłasza gotowość kontynuacji na obowiązujących warunkach. Dotyczyło to zarówno czynszów mieszkaniowych (P. Jeleń za P. Ferfecką czy Siostry Służebniczki za P. Perlik), jak i czynszów lokali użytkowych (Zakłady Fryzjerskie w Ostrowie i Ociece czy sklep w Ociece).

Każdorazowo przy podpisywaniu nowej umowy czynszowej zasięgana była informacja dotycząca wysokości czynszu podobnych lokali w ościennych samorządach i stawki tam obowiązujące były niższe niż proponowane przez Gminę Ostrów.

Z kolei w przypadku dzierżaw nieruchomości gruntowych kwota dzierżawy oscylowała w granicach 1.200,00 – 1.250,00 zł za 1 ha gruntu. Zasada ta nie miała zastosowania do wydzierżawienia składowiska odpadów własnej spółce komunalnej.

W swoich najbliższych działaniach widzę potrzebę uregulowania kwestii wynajmu i dzierżaw odrębnym zarządzeniem”.

Wójt podał także, iż „umowa z panią /.../ została zawarta na wynajem obiektu w miejscowości Ocieka pod Zakład Usług Fryzjerskich. Od samego początku do dziś jest to bardzo rzetelny najemca, nie ma z nim żadnych problemów, wszelkie płatności są regulowane terminowo. Umowa nie zawiera zapisów odnośnie ewentualnych sankcji i rygoru wcześniejszego wypowiedzenia umowy w przypadku zalegania w płatnościach przez długi czas gdyż jest to bardzo mały lokal generujący małe obciążenie finansowe dla najemcy a przy na bieżąco prowadzonym monitorowaniu wpływu płatności za najem wydaje się iż takie zagrożenie jest znikome. Umowa zawiera formę wypowiedzenia jej za trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia pozwalającym na bezpieczne odzyskanie lokalu jak również ściąganie ewentualnie powstałych zaległości”.

(dowód: akta kontroli str. 157-164; 280)

2.5. Ustalono, że Urząd realizował obowiązek podawania do publicznej wiadomości (tablica ogłoszeń Urzędu) informacji obejmującej wykaz osób prawnych

i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł.

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalono, że w podanym do publicznej wiadomości wykazie za 2013 r. nie uwzględniono podatnika, któremu w 2013 r. odroczone termin płatności podatku od środków transportowych (kwota 1.317 zł), natomiast w wykazie za 2014 r. nie ujęto podatnika, któremu rozłożono na raty płatność podatku od nieruchomości (kwota 38.453,17 zł).

(dowód: akta kontroli str. 69-82; 120-153; 281-282)

Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 pkt 2) lit. f) 1. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości /.../ wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia⁶.

Wyjaśniając, Pan Piotr Cielec - Wójt Gminy Ostrów, podał, że „w wykazach udzielonych umorzeń i ulg za rok 2013 nie ujęto odroczenia terminu płatności z tyt. podatku od środków transportu w kwocie 1.317 zł /podatnika/, ponieważ zasugerowano się tym, że w późniejszym terminie było umorzenie tej samej kwoty i dotyczyło tego samego podatnika więc w wykazach podano tylko umorzenie. Nie ujęto rozłożenia na raty podatku od nieruchomości w 2014 r. dla /podatnika/ w kwocie 38.453,17 zł dlatego, że /podatnik/ nie dotrzymał terminu płatności i powyższe rozłożenie stało się bezprzedmiotowe”.

(dowód: akta kontroli str. 68)

IV. Uwagi i wnioski.

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 Kontroli⁷, wnosi o:

- udzielanie umorzeń zobowiązań podatkowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jedynie w przypadkach gdy w sprawach zachodzą przesłanki z art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa*,
- zabezpieczanie interesów Gminy poprzez zawieranie w umowach najmu składników majątkowych Gminy, klauzul dot. naliczania odsetek za zwłokę od nieterminowych płatności,
- rzetelne podawanie do publicznej wiadomości informacji określonych w art. 37 ust. 1 pkt 2) lit. f) 1. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*,
- rzetelne prowadzenie ewidencji wniosków i decyzji w sprawie udzielenia umorzeń i ulg podatkowych.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Kontrolerzy

Wiesław Motyka

Jacek Wolan
gł specjalista kontroli państwowej

Wojciech Ostrowski
specjalista kontroli państwowej