



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Jan Owskiak
Burmistrz Miasta Świdwin**

LSZ-4101-08-02/2011
P/11/163

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła kontrolę Urzędu Miasta w Świdwinie w zakresie ulg udzielanych w odniesieniu do podatków od nieruchomości, leśnego, rolnego oraz od środków transportowych, stanowiących dochód budżetu Gminy w latach 2008-2011 (do 31.03.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania organów Gminy w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W badanym okresie Rada Miejska (RM) korzystała z możliwości obniżania górnych stawek podatków od nieruchomości i od środków transportowych, a skutki finansowe obniżenia tych stawek na łączną kwotę 5.939.767 zł stanowiły 28,1% dochodów wykonanych (21.150.985 zł) z podatków objętych kontrolą (w latach 2008-2011 do 30.03.).

Stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych, określone w gminnych uchwałach podatkowych (obowiązujących w latach 2008-2011), mieściły się w granicach ustalonych w obwieszczeniach Ministra Finansów: w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatków od środków

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

transportowych (odpowiednio na każdy rok z okresu 2008-2011), wydanych na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych².

W badanym okresie obowiązywała również uchwała RM (z 29.06.2007 r.) w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości, realizowanych w ramach pomocy de minimis. Jednak w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły wnioski od przedsiębiorców o udzielenie pomocy de minimis, którzy spełnialiby warunki zwolnień określonych tą uchwałą.

Ze zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie tej uchwały skorzystał gminny zakład budżetowy Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych, tj. ze 100% zwolnienia z podatku od gruntów i budynków wykorzystywanych na działalność związaną z prowadzeniem cmentarza. Skutki finansowe udzielonej ulgi wyniosły ogółem 229.387 zł (1,1% dochodów wykonanych z podatków objętych badaniem w latach 2008-2011 do 30.03.).

Uchwały podatkowe, podejmowane zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, zostały opublikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa Zachodniopomorskiego.

NIK negatywnie ocenia działania Pana Burmistrza w zakresie udzielania indywidualnych ulg podatkowych przedsiębiorcom w formie umorzenia zaległości podatkowych na łączną kwotę 80.568 zł, na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³, gdyż w świetle obowiązującego orzecznictwa⁴ nie we wszystkich badanych przypadkach wystąpiła zobiektywizowana przesłanka uzasadniająca ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny. Badanie 19 (z 72) decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych przedsiębiorcom wykazało, że w 7 (z 13 badanych) decyzjach przyznających przedsiębiorcom ulgi w podatku od nieruchomości, na łączną kwotę 77.969 zł, przesłanką wskazującą na ważny interes publiczny było utrzymanie dotychczasowych lub utworzenie nowych miejsc pracy przez przedsiębiorcę w ramach prowadzonej działalności, a w 1 przypadku (spółdzielnia mieszkaniowa) przesłanką wskazującą na ważny interes podatnika były warunki bytowe rodzin członków spółdzielni. Również we wszystkich 6 badanych decyzjach (spośród 15 wydanych) w sprawie udzielenia ulg w podatku od środków

² Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26.09.2002 r. (III SA 659/01) – (...) Pojęcie interesu publicznego nie ma stałej treści, co wymaga każdorazowo dokonania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia wartości, jakie kryć się mogą pod tym pojęciem. Za ważny interes podatnika należy uznać taką sytuację, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Pomoc taką w postaci umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę uzasadniać mogą sytuacje wyjątkowe, takie jak klęski żywiołowe lub inne zdarzenia losowe. W wyroku z dnia 12.02.2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł, iż o istnieniu ważnego interesu podatnika nie decyduje subiektywne przekonanie podatnika, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny. Natomiast przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp. (III SA 1838/01).

transportowych Polskiemu Związkowi Hodowli Gołębi Poczтовых na łączną kwotę 2.599 zł, przesłanką wskazującą na ważny interes publiczny, na który powołano się przy udzieleniu ulg, była podstawowa działalność podatnika, tj. rozwijanie pasji hodowców gołębi.

W ocenie NIK ww. okoliczności mieściły się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej (lub działalności statutowej) i nie mogą być traktowane jako przesłanki do umorzenia podatku. Oceny tej nie zmieniają wyjaśnienia złożone w toku kontroli, bowiem potwierdził Pan Burmistrz, że przy wydawaniu decyzji pozytywnych ważnymi argumentami było znaczenie wnioskujących przedsiębiorców dla rynku lokalnego, rozwoju miasta, tworzenia lub utrzymywania miejsc pracy.

Przy wydaniu 13 (z 19 badanych) decyzji naruszył Pan Burmistrz także art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, gdyż podatnicy nie udokumentowali swoich wniosków stosownymi dowodami. Podatnicy nie przedstawiali, a Urząd nie żądał faktur i innych dokumentów potwierdzających poniesione koszty, mimo że w składanych wnioskach powoływali się na te okoliczności. Nie egzekwowano również przedstawienia wyciągów z rachunków bankowych i informacji, które były wskazywane we wnioskach - na potwierdzenie utraty płynności finansowej.

Przy wydawaniu decyzji w sprawie ulg podatkowych (19 pozytywnych i 15 negatywnych) naruszył Pan Burmistrz zasadę równego traktowania podatników, bowiem udzielając ulg w drodze decyzji nr: 5/2009 - 4.895 zł, 9/2009 - 8.094 zł i 5/2010 - 1.208 zł w sprawie umorzenia podatku od nieruchomości, okolicznościami uzasadniającymi ważny interes podatnika było m.in. poniesienie nakładów finansowych lub zaciągnięcie kredytu na zakup urządzeń, aby sprostać wymogom konkurencji, spadek sprzedaży towarów lub usług, przeprowadzanie remontu obiektów w których prowadzona była działalność. Podczas gdy w przypadku 3 decyzji negatywnych (odmawiających udzielenia ulgi) nr: 1/2008 – 2.408 zł, 5/2008 – 12.070 zł i 17/2010 – 2.416 zł wskazane przez przedsiębiorców podobne okoliczności, tj.: spadek popytu na produkty przedsiębiorcy, zaciągnięcie kredytu na modernizację zakładu, zakup nieruchomości na potrzeby prowadzenia działalności lub sprzętu i materiałów w celu sprostania konkurencji, nie stanowiły przesłanek do zastosowania ulgi. Odmówił Pan Burmistrz także udzielenia ulgi decyzją nr 17/2008 (4.309 zł) podatnikowi, który uzasadniał wniosek trudną sytuację finansową (podobnie jak ww. przedsiębiorcy) oraz swoją chorobą, tj. zdarzeniem losowym, uzasadniającym udzielenie ulgi.

We wszystkich badanych sprawach Urząd sprawdzał wysokość pomocy de minimis udzielonej podatnikom w ostatnich trzech latach i nie naruszył zasad przyznawania tej pomocy.

We wszystkich 34 badanych postępowaniach w sprawie ulg podatkowych przestrzegano terminów oraz zasad postępowania podatkowego, dotyczących m.in. czynnego udziału stron w postępowaniu, pisemności i jawności postępowania - określonych w art. 121 § 2, art. 123 § 1, art. 129, art. 130, art. 132 i art. 139 Ordynacji podatkowej.

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

1. *Udzielanie indywidualnych ulg podatkowych, w oparciu o dokumentację potwierdzającą występowanie okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi (z uwagi na ważny interes podatnika oraz ważny interes publiczny).*
2. *Równe traktowanie podatników w ramach prowadzonych postępowań w sprawie ulg podatkowych.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pana Burmistrza, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.