



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4112-03-01/2012
S/12/005

Warszawa, dnia 10 października 2012 r.

Tekst ujednolicony

Pan
Janusz Werczyński
Burmistrz Miasta Marki

WYSTĄPIENIE 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 Warszawie przeprowadziła w Urząd Miasta Marki² kontrolę w zakresie ściągłości zaległych opłat i zobowiązań oraz udzielania zamówień publicznych w latach 2007-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia egzekucję podatków i opłat w latach 2007-2011, dla których ustalania i pobierania właściwy jest Burmistrz Miasta Marki i pozytywnie udzielanie zamówień publicznych w latach 2010-2011.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły: udzielania ulg podatkowych, terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, ewidencji podatkowej nieruchomości i podatników, ewidencji księgowej podatków i opłat oraz sprawozdawczości.

1. W latach 2007-2011 należności z tytułu podatków i opłat⁴ wynosiły wraz z odsetkami odpowiednio: 12,1 mln zł, 14,6 mln zł, 15,0 mln zł, 16,1 mln zł i 16,5 mln zł, zaś przypisy na dany rok wynosiły

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82

² Dalej także Urząd.

³ Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm. – zwanej dalej „ustawą nowelizującą”.

⁴ Podatek: lokalny od osób prawnych i fizycznych, od nieruchomości; rolny, leśny, opłata targowa.

odpowiednio: 11,0 mln zł, 13,4 mln zł, 14,2 mln zł, 15,0 mln zł, 15,4 mln zł. Dochody wykonane z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 10,2 mln zł, 12,7 mln zł, 13,2 mln zł, 14,3 mln zł, 14,3 mln zł i stanowiły odpowiednio: 92,7%, 94,0%, 93,0%, 95,0% i 92,9% przypisów.

Kwota zaległości na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą (uwzględniająca niezrealizowane podatki z lat ubiegłych i roku bieżącego) wynosiła 1,6 mln zł w latach 2007 i 2009 oraz 1,7 mln zł w latach 2008 i 2010. Jednocześnie stosunek zaległości do wykonanych dochodów spadł z 15,7% w 2007 r. do 11,9% w 2010 r. W 2011 r. nastąpił wzrost zaległości do 2 mln zł, a stosunek zaległości do wykonanych dochodów wzrósł do 14,0% w 2011 r., co świadczy o pogorszeniu skuteczności działań egzekucyjnych.

2. Upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane z opóźnieniem w stosunku do terminu powstania zaległości, co zmniejszało skuteczność ściągальności podatków i opłat.

- W latach objętych kontrolą Urząd wystawił upomnienia na wszystkie powstałe w trakcie danego roku zaległości w zapłacie podatków i opłat lokalnych. Analiza 25 zaległości wykazała, że w 21 przypadkach upomnienia wystawiono po ponad 30 dniach od powstania zaległości, przy czym w zakresie części zaległych rat podatku upomnienia wystawiano po upływie 6-7 miesięcy. W ujęciu kwotowym na 1 090 508 zł zbadanych zaległości upomnienia w terminie do 30 dni wystawiono na kwotę 308 578 zł (28,3%), w terminie od 31 do 60 dni na kwotę 197 343 zł (18,1%), w terminie powyżej 60 dni na kwotę 584 587 zł (53,6%). Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵, wierzyciel jest zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.
- System informatyczny nie posiadał aplikacji automatycznego wystawiania upomnień po upływie terminu zapłaty podatku. Jako regułę, z uwagi na obciążenie pracą, stosowano wystawianie upomnień w maju na zaległości powstałe w okresie styczeń-kwiecień, co było jedną z przyczyn powstawania znacznych opóźnień. Wystawianie upomnień inicjowali pracownicy Wydziału Finansowo-Budżetowego po analizie zaległości na kontach szczegółowych podatników. W większości upomnień w rejestrach nie podawano daty ich doręczenia, istotnej z punktu widzenia terminu wystawienia tytułu wykonawczego.
- Urząd wystawił tytuły wykonawcze tylko wobec wybranych zaległości i większość z nich z opóźnieniem w stosunku do wymagalnego terminu zapłaty zaległości określonego w upomnieniach (7 dni od ich doręczenia) – w 11 z 25 analizowanych przypadków nie wystawiono tytułu wykonawczego, a w 14 tytuły wykonawcze wystawiono z opóźnieniem od 2 do 30 miesięcy. W okresie objętym kontrolą liczba wystawionych tytułów wykonawczych w stosunku do liczby wystawionych upomnień wynosiła od 1,9% w 2008 r. do 4,5% w 2011 r., a kwota ujęta w wystawionych tytułach wykonawczych w stosunku do kwoty zaległości wynosiła od 9,9% (2008 r.) do 41,9% (2011 r.).

⁵ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

3. Prowadzona w Urzędzie ewidencja nieruchomości i podatników nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości⁶:

- System informatyczny nie zapewniał eksportu danych zawartych w ewidencji podatkowej do pliku w formacie XML, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, w celu ich porównania z danymi w ewidencji gruntów i budynków.
- Karty jednostki opodatkowania prowadzone w systemie elektronicznym nie zawierały niektórych wymaganych i niezbędnych danych o stanie nieruchomości podatników. Analiza 20 kart jednostek opodatkowania wykazała, że: w pięciu przypadkach w kartach nie było numeru księgi wieczystej, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. c rozporządzenia, w trzech przypadkach dane o nieruchomości wynikające z posiadanej przez Urząd dokumentacji źródłowej nie były zgodne z danymi informacji podatkowej złożonej przez podatnika, a w dziewięciu przypadkach dane w kartach przyjęte za podstawę do opodatkowania wynikały wyłącznie z informacji złożonej przez podatnika. Urząd nie dysponował pełną dokumentacją źródłową poświadczającą stan posiadania budynków i formę ich użytkowania.

Pomimo wskazanych braków w ewidencji i dokumentacji źródłowej, Urząd nie dokonywał weryfikacji danych podanych przez podatników w informacji podatkowej w drodze kontroli bezpośredniej u podatnika. Analiza 20 kart podatników, którzy opłacali najwyższe kwoty podatku od nieruchomości wykazała, że tylko w jednym przypadku przeprowadzono kontrolę u podatnika. Wskazuje to na niewykorzystanie uprawnień organu podatkowego wynikających z art. 272 pkt 3 i art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, jak również na niewypełnianie obowiązków przez pracowników Wydziału Finansowo-Budżetowego do zakresu czynności których należało m.in. *„badanie pod względem zgodności ze stanem prawnym i faktycznym deklaracji podatkowych”* oraz *„prowadzenie kontroli podatkowej w terenie”*.

Ewidencja księgowa podatków i opłat nie zapewniała pełnego obrazu o stanie należności i zaległości podatkowych, co utrudniało ich ściągalność:

- W latach 2008-2011 w Urzędzie obowiązywały zarządzenia wewnętrzne dotyczące podatków, które zawierały błędy formalne. W zarządzeniu nr 0152/80/2008 z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie ustalenia planu kont, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych, wyceny aktywów i pasywów, nie przywołano jako podstawy prawnej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁸, a w zarządzeniu nr 0152/85/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. o takim samym tytule – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów

⁶ Dz.U. Nr 107, poz. 1138.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 112, poz. 761. Uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.

podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁹. W zarządzeniach tych nie dokonano opisów funkcjonowania kont ewidencji podatkowej w sposób określony w § 11 ust. 2 i 3 rozporządzeń MF, wskazujących, że do każdego konta syntetycznego dotyczącego ewidencji i rozliczeń podatków należy prowadzić konta analityczne według rodzajów podatków, a do tych kont analitycznych konta szczegółowe przeznaczone do rozrachunków z podatnikami, inkasentami, jednostkami budżetowymi, bankami i innymi podmiotami. Do dnia zakończenia kontroli, prace w Urzędzie nad dostosowaniem przepisów wewnętrznych dotyczących podatków do obowiązujących rozporządzeń Ministra Finansów były w toku.

- Urząd nie dostosował do 1 stycznia 2007 r., zgodnie z § 35 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r., Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków – wprowadzonej zarządzeniem Nr 0152/36/2005 Burmistrza z dnia 3 czerwca 2005 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Urzędzie Miasta Marki – do zasad wynikających z tego rozporządzenia.
 - System informatyczny nie zapewniał automatycznej transmisji danych pomiędzy podsystemami. Brak automatycznej transmisji danych i niedostateczna kontrola zgodności zapisów pomiędzy ewidencją analityczną i syntetyczną spowodowały, że w latach 2007-2010 Urząd nieprawidłowo wykazał dane o zaległościach w sprawozdaniach Rb-27S – w 2007 r. w ośmiu pozycjach; w 2008 r. w siedmiu, w 2009 r. w sześciu, a w 2010 r. w siedmiu pozycjach. Zaległości podatkowe wykazane w sprawozdaniach były niezgodne z danymi z ewidencji księgowej. Różnice w poszczególnych rodzajach podatków wynosiły od kilku złotych do kilkudziesięciu tysięcy złotych, a w 2010 r. w przypadku podatku od nieruchomości (osoby fizyczne) zaniżenie w sprawozdaniu zaległości podatkowych wyniosło 690,6 tys. zł. Urząd, w trakcie kontroli NIK, dokonał korekty sprawozdań za lata 2007-2010 i 4 lipca 2012 r. złożył je w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie;
4. W latach 2007-2011 Burmistrz udzielił ulg w spłacie zobowiązań podatkowych 69 podatnikom. Ulgi polegały na rozłożeniu spłaty długu na raty. W tym okresie Burmistrz wydał 188 decyzji w sprawie częściowego umorzenia podatków na łączną kwotę 587 066,70 zł.

Analiza 5 przypadków ulg polegających na rozłożeniu spłaty długu na raty udzielonych osobom fizycznym wykazała, że uzasadniono je trudną sytuacją finansową. Z 5 badanych ulg udzielonych osobom prawnym, w 3 przypadkach ulgi w postaci rozłożenia długu na raty, były powiązane z równoległym umorzeniem części długu. Decyzje dotyczące tych firm, według wyjaśnień Burmistrza, były podyktowane przedstawioną we wnioskach złą sytuacją finansową oraz potrzebą ochrony miejsc pracy na lokalnym rynku. W ocenie NIK decyzje te nie były poprzedzone udokumentowaną, szczegółową analizą sytuacji finansowej podatników, a mianowicie:

- Firmie MBT, której w 2009 r. rozłożono na sześć rat zaległość z tytułu podatku transportowego w kwocie 22 076 zł, umorzono w 2010 r. zaległości: z tytułu tego podatku w kwocie 18 808 zł oraz

⁹ Dz.U. Nr 208, poz. 1375.

odsetki 222 zł i z tytułu podatku od nieruchomości jedną decyzją w kwocie 3 554 zł oraz odsetki 14 zł i kolejną decyzją w kwocie 18 435 zł oraz odsetki 242 zł. We wniosku do Burmistrza firma wykazała zysk za 2008 r. w wysokości 2 886,8 tys. zł i stratę za 9 miesięcy 2009 r. – 641 tys. zł. Przedsiębiorca ten wykonywał na rzecz Miasta roboty drogowe, za które Urząd w 2009 r. zapłacił 90 815,30 zł, a w 2010 r. – 134 430,28 zł.

- Firmie Mark-Bet, której w 2011 r. rozłożono na raty zaległość w kwocie 14 705 zł, wcześniej umorzono w 2010 r. dwukrotnie zaległości w podatku od nieruchomości w kwotach: 6 532,28 zł oraz 79 zł odsetek i 10 875 zł oraz 192 zł odsetek. Podatnik w dokumentacji dołączonej do wniosku wykazał stratę za 2010 r. w wysokości 65,8 tys. zł. Podatnik wykonywał w 2010 r. prace projektowe na rzecz Miasta za kwotę brutto 67 074 zł.
- Firmie EURO-ZOO, której 2011 r. rozłożono na raty zaległość w podatku od nieruchomości w kwocie 41 384 zł jednocześnie umorzono 50% zaległości w kwocie 41 384 zł oraz odsetki 4 354 zł. Firma ta wpłaciła w 2011 r. z przypisu w kwocie 124 218 zł tylko 20 693 zł. W dokumentacji do wniosku o umorzenie wykazała zysk za 2010 r. w wysokości 301,4 tys. zł, zysk za I. kw. 2011 r. – 534 tys. zł i stratę za II. kw. 2011 r. – 384 tys. zł. W 2012 r. firma wpłaciła tylko jedną ratę miesięczną w kwocie 11 132 zł, zalegając z podatkiem za okres luty-maj 2012 r. Urząd anulował wcześniejsze tytuły wykonawcze z 2011 r. i nie wystawił nowego tytułu wykonawczego do zaległości z 2012 r.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy wydawaniu decyzji umorzeniowych dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. I tak:

- Podatnikom B P., Z S. i B S. umarzono rokrocznie wszystkie zaległości wraz odsetkami (łącznie 40 182,60 zł) dotyczące zobowiązań w podatku od nieruchomości za lata 2007-2011 z uzasadnieniem, że działka przeznaczona jest na drogę, co powoduje ograniczenie w jej dysponowaniu. Burmistrz podejmował decyzje bez sprawdzenia faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości. W wyniku oględzin w trakcie kontroli NIK stwierdzono, że ca 200 m² pomieszczeń budynku o pow. użytkowej całkowitej 1 040 m², posadowionego na omawianej działce, wykorzystywana jest do prowadzenia działalności gospodarczej,

NIK zwraca uwagę, że przepisy Ordynacji podatkowej dające podstawę do zastosowania ulgi polegającej na umorzeniu zaległości podatkowej lub rozłożeniu płatności na raty czy jej odroczeniu, mają charakter wyjątkowy i z natury uznaniowy, gdyż zasadą jest płacenie podatków w sposób i w terminach przewidzianych przez prawo. Niezależnie od uznaniowego charakteru organ podatkowy nie jest zwolniony od prawidłowych ustaleń dotyczących: powodów, które mają spowodować przyznanie ulgi oraz sytuacji majątkowej podatnika, a następnie oceny, czy zagrazi to m.in. jego egzystencji. Wydanie decyzji wymaga więc rzetelnego zebrania i oceny materiału dowodowego, w szczególności sprawozdań finansowych, a w przypadkach niezbędnych również przeprowadzenia kontroli podatkowej w celu ustalenia, czy istnieje ważny interes podatnika lub interes publiczny uzasadniający uwzględnienie wniosku o przyznanie ulgi oraz jakie są przyczyny nieodprowadzenia podatku.

5. W 2010 r. na inwestycje Urząd zaplanował wydatkowanie kwoty 17 332 tys. zł, a w 2011 r. 21 640 tys. zł. W sprawozdaniach do Urzędu Zamówień Publicznych wykazano zrealizowanie zamówień publicznych o wartości jednostkowej powyżej równowartości 14 tys. euro: 16 zamówień o łącznej wartości 3 978 tys. zł w 2010 r. oraz 44 zamówienia na łączną kwotę 9 564 tys. zł w 2011 r. Zasady udzielania zamówień objętych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (Pzp) zostały określone w Regulaminie udzielania zamówień publicznych¹¹. Planowaniem, przygotowaniem i realizacją zamówień zajmował się Wydział Inwestycji Urzędu. Zarządzeniem z dnia 27 grudnia 2006 r. Burmistrz powołał komisję przetargową określając regulamin jej działania.

Analiza sześciu postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i dwóch postępowań dotyczących zamówień uzupełniających wykazała, że postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z Pzp.

Pozostałe wydatki inwestycyjne poniesione w latach 2010-2011, o wartości jednostkowej niższej niż równowartość 14 tys. euro, były realizowane bez stosowania przepisów ustawy Pzp. Zasady dokonywania tych zamówień zostały uregulowane w § 23 ust. 3, 4 i 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Marki. Przewidywały one stosowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz jawność wyboru oferty najkorzystniejszej, uwzględniającej najniższą cenę i kryteria właściwości wykonawcy. Analiza dwóch zamówień o wartości netto 54 tys. zł i 51,7 tys. zł wykazała, że zostały one zrealizowane w trybie zgodnym z zasadami Regulaminu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do poprawy skuteczności egzekucji zaległości w podatkach lokalnych i opłatach, a w szczególności o terminowe wystawianie tytułów wykonawczych,
- 2) udzielanie ulg podatkowych po rzetelnym zebraniu i ocenie materiału dowodowego, w szczególności sprawozdań finansowych, a w przypadkach niezbędnych również przeprowadzeniu kontroli podatkowej w celu ustalenia zgodności stanu faktycznego nieruchomości z informacją podatkową,
- 3) wpisywanie do rejestru upomnień daty doręczenia upomnienia,
- 4) zmodyfikowanie systemu informatycznego, aby spełniał wymóg eksportu danych ewidencji podatkowej do pakietu XML, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości,
- 5) uzupełnienie rejestru nieruchomości o dane dotyczące ksiąg wieczystych i dane źródłowe o stanie nieruchomości, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości,
- 6) dostosowanie uregulowań wewnętrznych dotyczących planu kont do obowiązujących przepisów.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹¹ Wprowadzone zarządzeniami Burmistrza nr 0152/34/2008 z 6 maja 2008 r. i nr 0050/35/2011 z 21 czerwca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

Za zgodność z uchwałą
Komisji Odwoławczej