



**Pan
Antoni KOPEĆ
Burmistrz
Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie**

LWR-4101-09-01/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie ulg udzielanych w odniesieniu do podatków stanowiących dochód tej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 *ustawy o NIK* – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność Urzędu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących przede wszystkim prowadzenia postępowań w sprawie udzielania przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stosowania postanowień *ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa*² przy udzielaniu tych ulg i sporządzania sprawozdań budżetowych.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

I. Gminne uchwały podatkowe.

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich, zwanej dalej „Radą Miejską”, dotyczących

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

² Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

podatków lokalnych. W okresie objętym kontrolą wzmiankowana Rada podjęła w sumie 7 uchwał regulujących badany zakres, tj. określających wysokości stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych. Wszystkie uchwały przyjęto bez poprawek, zgodnie z projektami przedłożonymi przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, zwanego dalej „Burmistrzem Kątów Wrocławskich”.

Przedmiotowe uchwały sporządzone zostały zgodnie z zasadami techniki prawodawczej i zawierały właściwą podstawę prawną, chociaż w przypadku uchwał nr XXXV/239/08 z 30 października 2008 r. i nr XXXVII/344/09 z 27 października 2009 r., dotyczących określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na lata 2009 i 2010, ich podstawę prawną bezzasadnie uzupełniono o art. 12 ust. 4 *ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*³, gdyż w treści tych uchwał nie przewidziano żadnych zwolnień podatkowych odnoszących się do podatku od środków transportowych.

Ustanowione uchwałami Rady Miejskiej stawki podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych na lata 2009-2011, mieściły się w granicach ustalonych *ustawą o podatkach i opłatach lokalnych*, a także odpowiednimi obwieszczeniami Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

NIK pozytywnie ocenia legalność i rzetelność wprowadzenia w Mieście i Gminie Kąty Wrocławskie, zwanej dalej „Gminą” zróżnicowania stawek podatkowych w:

- podatku od środków transportowych – ze względu na rok produkcji pojazdu (wyprodukowane przed i po roku 1990) i wpływ na środowisko naturalne (stosowanie katalizatora samochodowego),
- podatku od nieruchomości – ze względu na powierzchnię gruntu, czy sposób użytkowania budynku, w tym w przypadku wykorzystywania go do świadczenia usług weterynaryjnych. Przykładowo, obniżenie stawki podatku od nieruchomości od budynków, zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług weterynaryjnych, dotyczyło 3 przedsiębiorców i skutkowało zmniejszeniem wpływów do budżetu Gminy o 1.742,26 zł w 2009 r. i 1.803,39 zł w 2010 r. Zastosowanie obniżonej stawki podatkowej w odniesieniu do przedsiębiorców drobnych i prowadzących działalność gospodarczą o lokalnym zasięgu, stanowi przesłankę wyłączającą wystąpienie w tym zakresie pomocy publicznej⁴.

NIK pozytywnie ocenia działania Burmistrza Kątów Wrocławskich na rzecz stanowienia uchwał podatkowych w terminach pozwalających na ich ogłoszenie w Dzienniku

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

⁴ Stanowisko wspólne Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Finansów w sprawie stosowania przepisów o pomocy publicznej w zakresie podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego i leśnego w 2005 r. (www.mf.gov.pl).

Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w czasie umożliwiającym ich wejście w życie z początkiem roku podatkowego. Jednocześnie zwraca uwagę, że w Statucie Gminy i w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu nie odniesiono się do kwestii sposobu publikacji aktów prawa miejscowego oraz innych informacji publicznych, nie określono też stanowisk czy komórek organizacyjnych za to odpowiedzialnych.

II. Stosowanie ulg indywidualnych przez gminny organ podatkowy.

Prawidłowość stosowania ulg indywidualnych, a także rzetelność i terminowość prowadzonych postępowań podatkowych i wydanych decyzji administracyjnych sprawdzono na próbie 16 decyzji w sprawie ulg w podatku od nieruchomości⁵, wydanych w latach 2008-2011 (I kwartał), z których 14 było pozytywnych, przyznających ulgi w największych możliwych kwotach na podstawie *Ordynacji podatkowej*, a 2 odmawiały udzielenia wnioskowanej ulgi.

Analiza tych decyzji wykazała, że nie zawsze przestrzegane były postanowienia wewnętrznej Instrukcji w sprawie udzielania ulg w spłacie i umarzania zobowiązań podatkowych, wprowadzonej zarządzeniem nr 579/2006 Burmistrza Kątów Wrocławskich z 19 stycznia 2006 r.⁶. W 6 przypadkach, dotyczących w sumie kwoty 146,2 tys. zł, naruszone zostały postanowienia §7 pkt 1 Instrukcji poprzez podjęcie przez organ podatkowy decyzji o ponownym, kolejnym odroczeniu czy rozłożeniu na raty zaległości podatkowych tego samego podatnika, chociaż wskazaną podstawą wydania tych decyzji nie były nadzwyczajne, przewidziane przez Instrukcję okoliczności, tj. klęska żywiołowa, wypadek losowy, poważna choroba podatnika. Z kolei w 13 przypadkach, dotyczących kwoty 995,7 tys. zł podatku od nieruchomości, nie zastosowano się do §4 Instrukcji, przewidującego w bardziej skomplikowanych sprawach prowadzenie postępowania podatkowego przez Komisję składającą się z 2 pracowników prowadzących sprawy podatkowe. Przedmiotowe postępowania, spełniające przesłanki „sprawy skomplikowanej”, prowadzone były natomiast jednoosobowo, przez pracownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu. NIK zwraca też uwagę, że w przywołanym powyżej zarządzeniu nr 579/2006 Burmistrza Kątów Wrocławskich z 19 stycznia 2006 r. i załączonej do niego Instrukcji, powołano się na nieaktualną podstawę prawną. Jako podstawę do ich opracowania wskazano bowiem m.in. *ustawę z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*⁷, chociaż straciła ona swą moc z dniem 1 stycznia 2006 r.⁸. Do czasu zakończenia kontroli zarządzenie nr 576/2006 nie zostało znowelizowane.

⁵ Z czego: 13 dotyczyło osób prowadzących działalność gospodarczą, a 3 ochotniczych straży pożarnych.

⁶ Zarządzenie nr 579/2006 Burmistrza Kątów Wrocławskich z 19 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu postępowania przy udzielaniu ulg w spłacie i umarzaniu zobowiązań podatkowych.

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁸ Według art. 244 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Z uzasadnienia 6 decyzji, wydanych w badanym okresie i przyznających temu samemu przedsiębiorcy ulgę w postaci odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości na łączną kwotę 146,2 tys. zł – wynikało, że za udzieleniem ulgi przemawiały w istocie przesłanki spoza ważnego interesu podatnika i interesu publicznego, gdyż powoływano się na brak przychodów finansowych i ponoszone wydatki inwestycyjne, a nawet na fakt przeoczenia terminu płatności podatku, które to trudności – w ocenie NIK – nie znajdowały się poza strefą normalnego ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i nie były skutkiem nagłego zdarzenia losowego, które przyczyniło się do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej firmy. Zastosowana w uzasadnieniach decyzji argumentacja nie pokrywała się przy tym z faktyczną intencją organu podatkowego, którą – według Zastępcy Burmistrza Kątów Wrocławskich i Skarbnika Gminy – był także ważny interes publiczny, jakim jest ratowanie zabytków.

Gromadzenie dowodów w sprawach o udzielenie ulg w zobowiązaniach podatkowych, potwierdzających tzw. „ważny interes podatnika” lub „ważny interes publiczny”, odbywało się poprawnie, choć z uchybieniem polegającym w 3 przypadkach, zaistniałych w roku 2008, na niepoinformowaniu strony o faktach znanych organowi podatkowemu z urzędu, do czego zobowiązywał art. 187 §3 *Ordynacji podatkowej*.

W 12 badanych decyzjach, dotyczących w sumie kwoty 1.396,6 tys. zł podatku od nieruchomości, mimo powołania się na art. 67b §1 *Ordynacji podatkowej*, organ podatkowy nie wskazał w uzasadnieniu prawnym, czy w jego ocenie udzielana ulga stanowiła pomoc publiczną lub pomoc de minimis. Ponadto od 6 podatników zażądano bezzasadnie, przed rozpatrzeniem wniosku o udzielenie ulgi, oświadczeń o wielkości otrzymanej pomocy de minimis, chociaż organ podatkowy stał na stanowisku, że udzielana przedsiębiorcom pomoc w postaci ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie miała charakteru pomocy de minimis, co potwierdzają wyjaśnienia Burmistrza i Zastępcy Burmistrza Kątów Wrocławskich.

Przekazywane Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej za lata 2008-2010, sporządzane były nierzetelnie, gdyż dane w nich zawarte nie odzwierciedlały stanu faktycznego w zakresie ilości beneficjentów i przypadków udzielonej pomocy, wartości tej pomocy, jak i rodzaju udzielonej pomocy. Powodem tego były błędy w interpretacji przepisów i brak weryfikacji posiadanych danych liczbowych z księgową ewidencją podatkową po stronie pracownika odpowiedzialnego za gromadzenie danych i sporządzanie sprawozdań o pomocy publicznej.

III. Stosowanie Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg indywidualnych.

Analiza próby kontrolnej 16 decyzji dotyczących ulg w podatku od nieruchomości wykazała nieprawidłowości polegające na:

- podaniu niewłaściwej podstawy prawnej w 8 decyzjach (50% próby), gdyż:
 - w 7 decyzjach odraczających termin spłaty zaległości podatkowych⁹, zamiast na przepis art. 67a §1 pkt 2 *Ordynacji podatkowej*, regulujący możliwość odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej, powołano się błędnie na art. 67a §1 pkt 1 *Ordynacji podatkowej*, zezwalający organowi podatkowemu na odroczenie terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty;
 - w 1 decyzji nie powołano się na art. 67a §1 pkt 2 *Ordynacji podatkowej*, chociaż jej rozstrzygnięcie dotyczyło rozłożenia na raty zaległości podatkowej;
- niezachowaniu należytej staranności przy formułowaniu sentencji 4 decyzji (25% próby), gdyż nie określono w nich okresu, którego dotyczyła zastosowana ulga, a ponadto w 2 z tych decyzji nie wskazano rodzaju podatku będącego przedmiotem rozstrzygnięcia, co stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z art. 210 §1 pkt 5 *Ordynacji podatkowej*.

Wszystkie zbadane decyzje zawierały natomiast uzasadnienie faktyczne i prawne, zostały też podpisane przez osoby upoważnione. NIK pozytywnie ocenia także terminowość załatwiania badanych spraw, z których 13 zakończono w terminie miesięcznym, a pozostałe 3 w terminie dwumiesięcznym, co czyniło zadość przepisowi art. 139 §1 *Ordynacji podatkowej*. W przypadku postępowań trwających dłużej niż miesiąc podatników informowano o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, co było zgodne z art. 140 §1 *Ordynacji podatkowej*.

Zauważyć także należy, iż w kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli podatkowych w zakresie dotyczącym udzielania ulg w zobowiązaniach podatkowych, do czego uprawniał przepis art. 281 §1 *Ordynacji podatkowej*.

IV. System kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania ulg podatkowych.

Zgodnie z wymogiem art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰, Burmistrz Kątów Wrocławskich – zarządzeniem nr 683/2006 z 28 czerwca 2006 r. – wprowadził procedury i zasady funkcjonowania systemu kontroli finansowej, dotyczącej przede wszystkim oceny wydatków dokonywanych ze środków publicznych.

Natomiast negatywnie NIK ocenia rzetelność uregulowania w badanym okresie, a w konsekwencji prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie. Zarządzeniem nr 823/2010 z 12 listopada 2010 r., wydanym w oparciu o art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 *ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹¹, Burmistrz Kątów Wrocławskich określił sposób prowa-

⁹ Decyzje te dotyczyły podatków, których termin płatności już minął lub decyzja odraczająca termin płatności podatku nie została zrealizowana.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – art. 47 uchylony został przez art. 85 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) z dniem 1 stycznia 2010 r.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

dzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasady jej organizacji. Niemniej jednak akt ten nie obejmował wszystkich regulacji o których mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.¹² w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W zarządzeniu Burmistrza Kątów Wrocławskich nie wskazano bowiem wyznaczników właściwego „środowiska wewnętrznego”, nie ustalono obowiązku identyfikacji oraz analizy ryzyka, nie wprowadzono zasad zarządzania ryzykiem, nie ustalono zasad reakcji na zidentyfikowane typy ryzyk, nie odniesiono się do standardu dotyczącego dostępu do informacji i systemu komunikacji, nie uregulowano kwestii przeprowadzania samooceny systemu kontroli zarządczej. Ponadto w akcie tym nie wskazano mechanizmów kontroli zarządczej, poza zobowiązaniem kierowników jednostek organizacyjnych do sporządzenia i uaktualniania procedur finansowych i okołofinansowych oraz określenia uprawnionych do wykonywania kontroli zarządczej. Z uwagi na powyższe mankamenty przedmiotowe zarządzenie zostało z dniem 1 kwietnia 2011 r. uchylone i zastąpione nowym, uzupełnionym aktem w tej samej sprawie¹³.

Burmistrz Kątów Wrocławskich realizował, wynikający z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f-g ustawy o finansach publicznych, obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji obejmujących wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w poprzednim roku udzielono – w zakresie podatków – ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie łącznie przewyższającej 500 zł. NIK zauważa jednak, że poprzez przyjęcie zasady publikowania przedmiotowych informacji wyłącznie na tablicy ogłoszeń, niemożliwa jest weryfikacja terminu wykonania tego obowiązku, określonego w art. 38 ustawy o finansach publicznych nie później niż do 31 maja.

V. Sprawozdawczość w zakresie ulg i zwolnień udzielonych w podatkach lokalnych.

NIK negatywnie ocenia rzetelność sporządzenia dwu sprawozdań budżetowych, tj. rocznego Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za 2010 r. i miesięcznego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za I kwartał 2011 r. Wykazano w nich bowiem dane niezgodne z ewidencją księgową Urzędu, zaniżając skutki ulg i zwolnień udzielonych w podatku od nieruchomości. I tak, w pierwszym z tych sprawozdań zamiast kwoty 202.015 zł zapisano 59.958 zł (zaniżenie o 142.057 zł), natomiast w drugim zamiast 52.150 zł podano 15.336 zł (zaniżenie o 36.814 zł). Zauważyć należy, iż jeszcze w toku kontroli dokonano korekty przedmiotowych sprawozdań.

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

¹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹³ Zarządzenie Burmistrza Kątów Wrocławskich nr 79/2011 z 1 kwietnia 2011 r.

1. *Zapewnienie rzetelnego przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego, w szczególności poprzez przywoływanie zgodnej z ich treścią podstawy prawnej.*
2. *Wyegzekwowanie przestrzegania postanowień zarządzenia nr 579/2006 Burmistrza Kąków Wrocławskich z 19 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu postępowania przy udzielaniu ulg w spłacie i umarzaniu zobowiązań podatkowych, jak również dostosowanie tego wewnętrznego aktu normatywnego do obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*
3. *Dochowywanie należytej staranności przy prowadzeniu postępowań w sprawach ulg podatkowych, a w szczególności:*
 - *rzetelne formułowanie sentencji, podawanie podstawy prawnej i uzasadnianie wydanych decyzji w sprawie ulg podatkowych,*
 - *przedstawianie stronie faktów znanych organowi podatkowemu z urzędu.*
4. *Zapewnienie prawidłowego sporządzania rocznego sprawozdania Rb-RPD z wykonania dochodów podatkowych gminy, miesięcznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, oraz sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.*
5. *Rozważenie:*
 - *możliwości zamieszczania na stronie BIP Urzędu wykazów, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f-g ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,*
 - *podjęcia działań organizacyjnych na rzecz przeprowadzania kontroli podatkowych w zakresie dotyczącym udzielonych ulg indywidualnych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.