



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 28 lipca 2011 r.

**Pan  
Milan UŠÁK  
Burmistrz Siechnic**

LWR-4101-09-03/2011  
P/11/163

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Siechnicach, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie ulg udzielanych w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Siechnice<sup>2</sup> w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 7 lipca 2011 r., 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 w zakresie udzielania ulg w podatkach lokalnych, stanowiących dochód Gminy Siechnice, a także określania zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości.**

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

**1.** Zrealizowane przez Gminę Siechnice w okresie objętym kontrolą dochody z tytułu podatków lokalnych, tj. od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych,

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Zgodnie z postanowieniami §§ 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. z 2009 r. Nr 120, poz. 1000), z dniem 1 stycznia 2010 r. zmieniona została nazwa Gminy Święta Katarzyna na Gminę Siechnice, a także siedziba władz gminy, z miejscowości Święta Katarzyna na miejscowość Siechnice.

wyniosły łącznie 46.107,4 tys. zł. Taki poziom dochodów uzyskano przy obniżonych przez Radę Gminy Święta Katarzyna (lata 2008-2009) oraz Radę Miejską w Siechnicach (2010 r. oraz I kwartał 2011 r.) górnych stawkach podatku od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych, co skutkowało zmniejszeniem dochodów w sumie o 1.762,4 tys. zł (3,8% kwoty zrealizowanej). Z kolei uchwalenie przez ten organ Gminy zwolnień w podatku od nieruchomości obniżyło dochody w badanym okresie o kolejne 3.204,1 tys. zł (6,9% kwoty zrealizowanej).

**2.** NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w Siechnicach (wcześniej Rady Gminy Święta Katarzyna), dotyczących podatków lokalnych. W okresie objętym kontrolą wzmiankowana Rada podjęła w sumie dziesięć uchwał regulujących przedmiotową kwestię, tj. określających wysokości stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych oraz w sprawie obniżenia średnich cen zakupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego. Ponadto w latach 2008-2011 (I kwartał) obowiązywały uchwały Rady Gminy Święta Katarzyna z 29 grudnia 2005 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości i z 25 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień w podatku od nieruchomości w celu udzielenia regionalnej pomocy inwestycyjnej. Uwzględniony w nich poziom stawek podatkowych nie został ani obniżony do poziomu zerowego, ani też nie przekraczał stawek ustalonych w obowiązujących w danym roku obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych. Przedmiotowe uchwały przygotowano z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej, zawierały właściwe podstawy prawne, a opublikowano je w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

**3.** W latach 2008-2011 (I kwartał) skutki finansowe decyzji przyznających ulgi indywidualne w podatkach lokalnych – w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatku lub zaległości podatkowych – wyniosły łącznie 90,4 tys. zł.

Badanie próby kontrolnej, obejmującej 16, tj. wszystkie decyzje z lat 2008-2011 (I kwartał), wydane przedsiębiorcom (1 osobie prawnej, tj. Związkowi Międzygminnemu Ślęża-Oława i 15 osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą) w sprawie ulg w podatkach lokalnych – wykazało, że ich wydanie było uzasadnione. Obejmowały one:

- w sumie 14 pozytywnych decyzji<sup>3</sup>: 7 przypadków umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości i rolnym (na sumę 31,2 tys. zł) i 2 przypadki rozłożenia na raty zaległości w tych podatkach (na sumę 5,3 tys. zł), a także 3 przypadki umorzenia zaległości podatkowych w podatku od środków transportowych (na sumę 5,6 tys. zł) oraz po jednym przypadku rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zaległości w tym samym podatku (na kwoty odpowiednio 3,7 tys. zł i 4,3 tys. zł);
- 2 negatywne decyzje<sup>4</sup>, dotyczące odmowy umorzenia oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości (na sumę 176,2 tys. zł), wydane ze względu na niewystępowanie przesłanek do udzielenia ulg.

**3.1.** W badanym okresie Urząd przestrzegał zasad prowadzenia postępowań dotyczących przyznawania pomocy *de minimis*. W 5 analizowanych sprawach pomoc ta została udzielona w sumie na kwotę 13,6 tys. zł i po uzyskaniu od ubiegających się podmiotów stosownych zaświadczeń, albo oświadczeń o otrzymanej wcześniej pomocy *de minimis*, co stanowiło wymóg art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>5</sup>. Podmiotom tym Burmistrz Siechnic (wcześniej Wójt Świętej Katarzyny) jako organ udzielający pomocy wydał z urzędu zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna była pomocą *de minimis*, do czego zobligowany był na podstawie art. 5 ust. 3 i 3c powyższej ustawy.

**3.2.** Wszystkie skontrolowane decyzje zawierały elementy określone w art. 210 §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>6</sup> i podpisane zostały przez osobę upoważnioną z podaniem imienia nazwiska oraz stanowiska służbowego. W toku postępowań podatkowych Burmistrz Siechnic, a wcześniej Wójt Świętej Katarzyny (występując jako organ podatkowy) zebrali i rozpatrzyli w sposób wyczerpujący materiał dowodowy, stosownie do dyspozycji art. 181 i 187 §1 Ordynacji podatkowej. Uzasadnienia faktyczne badanych decyzji zawierały wskazania faktów, które organ podatkowy uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, do czego obliguje art. 210 §4 Ordynacji podatkowej. Decyzje zawierały także uzasadnienia prawne przyjętego rozstrzygnięcia. Pozytywnie też należy ocenić zapewnienie stronom, zgodnie z art. 123 §1 i art. 200 §1 Ordynacji podatkowej, czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz

<sup>3</sup> Dotyczących 13 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i 1 osoby prawnej – 100% decyzji pozytywnych wydanych przedsiębiorcom w okresie objętym kontrolą, obejmujących kwotę 50,1 tys. zł.

<sup>4</sup> Dotyczące osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – 100% decyzji negatywnych wydanych przedsiębiorcom w okresie objętym kontrolą, obejmujących kwotę 176,2 tys. zł.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

możliwość (przed wydaniem decyzji) wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

NIK wskazuje jednocześnie na nieterminowe załatwienie 10 (62,5%) badanych spraw, które trwały ponad 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji, co stanowiło naruszenie przepisów art. 139 §1 Ordynacji podatkowej. Zauważyć też należy, że w 9 z tych przypadków organ podatkowy nie zawiadamiał stron postępowań podatkowych o przyczynach zwłoki i nie wskazał nowych terminów załatwienia sprawy, co naruszało z kolei wymogi art. 140 §§ 1 i 2 Ordynacji podatkowej.

**3.3.** NIK jako nielegalne i nierzetelne ocenia działania byłego Burmistrza Siechnic (jako organu podatkowego) w zakresie określenia zobowiązania podatkowego Związku Międzygminnego Ślęza-Oława (jako osobie prawnej) w podatku od nieruchomości za okres od września 2007 r. do sierpnia 2010 r. Ze Związkiem tym Gmina Święta Katarzyna zawarła 27 sierpnia 2007 r. na okres 3 lat umowę użyczenia lokalu użytkowego, stanowiącego własność tej Gminy. Chociaż w świetle art. 21 §1 Ordynacji podatkowej obowiązek wymierzenia podatku od nieruchomości powstał w dniu zawarcia tej umowy, to wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 21 §3 Ordynacji podatkowej, ani Wójt Świętej Katarzyny, ani następnie Burmistrz Siechnic nie wydał decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego Związku Międzygminnego Ślęza-Oława w przedmiotowym podatku. Merytoryczne działanie w tym zakresie nastąpiło dopiero 17 sierpnia 2010 r., tj. po upływie prawie 36 miesięcy, kiedy to Burmistrz Siechnic wezwał Związek Międzygminny Ślęza-Oława – w trybie art. 274a §1 Ordynacji podatkowej – do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości. Wraz z przedmiotowymi deklaracjami za lata 2007-2010 Związek Międzygminny złożył 26 sierpnia 2010 r. wnioski o umorzenie zadeklarowanego podatku od nieruchomości, który ówczesny Burmistrz Siechnic rozpatrzył pozytywnie, wydając 28 września 2010 r. decyzję umarzającą zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 649,0 zł. Uzasadnieniem był ważny interes publiczny, przez który rozumiano realizacją zadań inwestycyjnych na rzecz mieszkańców gmin będących członkami Związku Międzygminnego, w tym m.in. tworzenie sieci publicznych punktów dostępu do Internetu oraz budowę schroniska dla bezdomnych zwierząt. Powodem opisanego opieszałości było nieprzekazanie umowy użyczenia przez pracownika Wydziału Inwestycyjno-Komunalnego do Wydziału Finansowo-Budżetowego, co świadczy – w ocenie NIK – o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

**4.** NIK pozytywnie ocenia fakt podawania w terminie do 31 maja do publicznej wiadomości (poprzez wywieszenie w siedzibie Urzędu) informacji za lata 2008-2010, obejmujących

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 wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej. Art. 14 pkt 2 lit. e i f starej i art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g nowej ustawy o finansach publicznych. Takie działanie stanowiło spełnienie wymogu wynikającego z art. 14 pkt 2 lit. e) i f) ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej do 1 stycznia 2010 r.)<sup>7</sup> i art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f) i g) ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (obowiązującej od 1 stycznia 2010 r.)<sup>8</sup>.

5. W latach 2008-2011 (I kwartał) Wójt Świętej Katarzyny i Burmistrz Siechnic, jako organy podatkowe nie przeprowadzili – na podstawie przepisów działu VI Ordynacji podatkowej – żadnej kontroli podatkowej w zakresie dotyczącym realizacji gminnych uchwał podatkowych czy udzielonych ulg indywidualnych. Potwierdzając ten fakt Burmistrz Siechnic wskazał jednocześnie, iż jako organ podatkowy przeprowadził w trybie przepisów działu VI Ordynacji podatkowej 209 kontroli w zakresie ustalenia prawidłowości składanych przez podatników deklaracji, z czego 204 dotyczyło zgłoszonych do opodatkowania nieruchomości zajętych na działalność gospodarczą. Zauważyć jednak należy, iż aż 203 z tych kontroli przeprowadzonych zostało w 2008 r., natomiast pozostałe 6 w latach 2009-2011 (I kwartał).

6. Uwagę kontroli zwrócił fakt, iż w związku z wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2010 r. zmianą nazwy Gminy Święta Katarzyna na Gminę Siechnice, a także zmianą siedziby władz gminy, z miejscowości Święta Katarzyna na miejscowość Siechnice, w Urzędzie nie zadbano o dokonanie odpowiednich zmian w obowiązujących wewnętrznych regulacjach prawnych. Ustalono bowiem, że od 1 stycznia 2010 r. do czasu zakończenia kontroli w dniu 5 lipca 2011 r., tj. przez okres ponad 18 miesięcy, nie zaktualizowano regulaminu organizacyjnego Urzędu, a także nie wystąpiono do Rady Miejskiej o aktualizację statutu gminy, np. w kwestii uwzględnienia w nim nowej nazwy gminy. W związku z powyższym Burmistrz Siechnic wskazał na trwające prace nad zmianami organizacyjnymi w Urzędzie (i idącymi w ślad za tym zmianami kadrowymi) oraz nad projektem uchwały w sprawie zmian statutu gminy, zapowiadając ich przedłożenie Radzie Miejskiej w Siechnicach w terminie do 30 września 2011 r.

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

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

- 1. Zapewnienie przestrzegania zasad i terminów prowadzenia postępowań podatkowych oraz wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia ulg, przewidzianych w Ordynacji podatkowej.*
- 2. Rozważenie podjęcia działań organizacyjnych na rzecz przeprowadzania kontroli podatkowych w zakresie dotyczącym udzielonych ulg indywidualnych.*
- 3. Przedstawienie Radzie Miejskiej w Siechnicach projektu zmian Statutu Gminy Siechnice, jak również zaktualizowanie Regulaminu organizacyjnego Urzędu w związku ze zmianą siedziby władz i nazwy Gminy.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 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.