



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 21 lipca 2011 r.

**Pan
Stanisław GOŁĘBIEWSKI
Burmistrz
Złotego Stoku**

LWR-4101-09-06/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Złotym Stoku, zwany dalej „Urzędem”, pod kątem ulg udzielonych w odniesieniu do podatków stanowiących dochód Gminy Złoty Stok w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 8 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność Urzędu, pomimo nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg w podatku od nieruchomości, stanowiącym dochód Gminy Złoty Stok.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. W latach 2008-2011 (I kw.) zrealizowane dochody Gminy Złoty Stok, zwanej dalej „Gminą”, z tytułu podatków lokalnych wyniosły ogółem 4.495,1 tys. zł. Taki poziom dochodów uzyskano przy obniżonych przez Radę Gminy górnych stawkach podatkowych, skutkujących zmniejszeniem dochodów w sumie o 591, 5 tys. zł (13,2% kwoty zrealizowanej). Ponadto Rada Miejska w Złotym Stoku zdecydowała o zwolnieniach w przedmiotowych podat-

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

kach, których zastosowanie obniżyło dochody w badanym okresie łącznie o 185,4 tys. zł (4,1% dochodów zrealizowanych).

2. NIK pozytywnie, mimo ujawnienia nieprawidłowości o charakterze formalnym, ocenia działalność Urzędu w zakresie przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w Złotym Stoku, dotyczących podatków lokalnych. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła trzy uchwały regulujące przedmiotową kwestię, tj. podjęte w sprawie: określenia stawek podatku od nieruchomości, zmiany wysokości części stawek podatku od środków transportowych, zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis. Badania wykazały, że uchwały w sprawie dwóch pierwszych spraw obarczone były nieprawidłowościami o charakterze formalnym. I tak, uchwała Nr XX/122/2008 z 29 września 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości podatków lokalnych obowiązujących w Gminie od 2009 r. (dotyczy podatku od nieruchomości) opracowana została z naruszeniem zasad techniki legislacyjnej, określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”², poprzez przywołanie w niej zbędnych norm prawnych. Z kolei uchwała Nr XXXIV/225/09 z 30 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany wysokości części stawek podatku od środków transportowych, w której postanowiono, że wchodzi w życie 14 dni po jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2010 r., została ogłoszona we wzmiarkowanym publikatorze dopiero 5 lutego 2010 r., a więc już w czasie jej obowiązywania³. W ocenie NIK, do powstania wykazanych nieprawidłowości przyczyniły się osoby odpowiedzialne w Urzędzie za sporządzenie i przekazanie Radzie Miejskiej w Złotym Stoku projektów powyższych uchwał, tj. odpowiednio: Skarbnik Gminy – w związku z niewłaściwym określeniem podstawy prawnej w projekcie uchwały, Sekretarz Gminy – w wyniku skierowania ze zwłoką projektu uchwały do organu ustawodawczego Gminy.

3. Badanie próby kontrolnej, obejmującej 30 decyzji z lat 2008-2011 (I kw.), wydanych przedsiębiorcom w sprawie ulg w podatku od nieruchomości, stanowiącego dochód Gminy⁴ (24 decyzje pozytywne⁵ i 6 decyzji negatywnych⁶) – wykazało, że zawierały one elementy

² Dz. U. Nr 100, poz. 908.

³ Projekt uchwały Nr XXXIV/225/09 z 30 grudnia 2009 r. skierowano do organu ustawodawczego Gminy dopiero 23 listopada 2009 r., tj. po 34 dniach od publikacji w Monitorze Polskim obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2010 r. – ww. uchwała została przyjęta na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Złotym Stoku.

⁴ 36,6% ogółu decyzji w sprawie ulg w podatkach lokalnych, wydanych przedsiębiorcom w okresie objętym kontrolą.

⁵ Decyzje najwyższe kwotowo.

⁶ 100% decyzji negatywnych wydanych w okresie objętym kontrolą.

określone w art. 210 §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, a podpisane zostały przez osobę upoważnioną, tj. Burmistrza Złotego Stoku, z podaniem imienia nazwiska oraz stanowiska służbowego.

3.1. W przypadku decyzji pozytywnych, 16 z nich (66,7%) dotyczyło pomocy w formie umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości udzielonej 3 przedsiębiorcom w łącznej kwocie 314,3 tys. zł, natomiast pozostałe 8 (33,3%) dotyczyło odroczenia terminu płatności należności Gminy z tytułu tego podatku.

NIK negatywnie ocenia wydanie Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Usługowemu WOD-KAN Spółka z o.o. w Złotym Stoku⁸ 14 decyzji (należących do badanej próby), na podstawie których temu przedsiębiorcy umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej wysokości 191,8 tys. zł⁹. Kontrola wykazała bowiem, iż wydanie tych decyzji nie zostało poprzedzone udokumentowanym postępowaniem podatkowym, o którym mowa w dziale IV Ordynacji podatkowej. Podstawowym, przywoływanym w uzasadnieniu tych decyzji, argumentem przemawiającym za zastosowaniem preferencji podatkowej w postaci umorzenia zaległości podatkowych, było narażenie podatnika na straty z uwagi na nieuwzględnienie – ze względów społecznych – kosztów z tytułu podatku od nieruchomości w skalkulowanych przez Spółkę WOD-KAN i przyjętych przez Radę Miejską w Złotym Stoku taryfach na zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków dla poszczególnych lat badanego okresu¹⁰. Wykazana praktyka doprowadziła do sytuacji, w której udzielane Spółce WOD-KAN ulgi nie były wyjątkowe i nabrały cechy o charakterze stałym. Tym samym nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ważny interes podatnika, o czym mowa w art. 67a Ordynacji podatkowej. Równocześnie Rada Miejska w Złotym Stoku zatwierdzała taryfy na wodę i ścieki w oparciu o wnioski Spółki WOD-KAN, które nie spełniały dyspozycji §6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków¹¹, nakładającej na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek ustalania niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁸ Spółka z udziałem większościowym Gminy, realizująca zadania o charakterze publicznym na mieniu Gminy w zakresie dostarczania mieszkańcom wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków.

⁹ W latach 2008-2011 (I kw.) Spółce WOD-KAN wydano łącznie 37 decyzji na podstawie których umorzono podatek od nieruchomości w kwocie ogółem 492,3 tys. zł, tj. 100% podatku należnego Gminie od tego przedsiębiorcy.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą Spółka WOD-KAN wypracowała zysk netto w kwotach: 19,6 tys. zł w 2008 r., 54,6 tys. zł w 2009 r., 15,0 tys. zł w 2010 r.

¹¹ Dz. U. Nr 127, poz. 886.

z uwzględnieniem – w ramach kosztów eksploatacji i utrzymania – podatków niezależnych od przedsiębiorstwa, w tym podatku od nieruchomości.

W ocenie NIK wobec Spółki WOD-KAN nie mogła być stosowana klauzula uwolnienia wynikająca z art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwanego dalej „TFUE” (poprzednio art. 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwanego dalej „TWE”), gdyż – stosownie do doktryny wynikającej z wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark Trans GmbH¹² – Spółka ta nie spełniała kryterium ww. klauzuli w zakresie wyłącznej realizacji zadań publicznych. Umowa Spółki WOD-KAN¹³, poza działalnością o charakterze publicznym (usługi w zakresie rozprowadzania wody i odprowadzania ścieków), przewiduje bowiem realizację zadań o charakterze komercyjnym, m.in. w zakresie wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, centralnego ogrzewania, wentylacji oraz gazowych; wykonywania robót budowlanych; wynajmu środków transportu i sprzętu specjalistycznego. W takiej sytuacji korzyść, jaką osiągała Spółka WOD-KAN w wyniku umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości, mogła wpływać również na koszty realizacji tych komercyjnych usług i tym samym naruszać zasadę równej konkurencji. Biorąc pod uwagę powyższe, NIK nie może uwzględnić stanowiska przedstawionego przez Pana Burmistrza w trakcie kontroli, że przedmiotową Spółkę nie obowiązują zasady odnośnie pomocy publicznej, w tym art. 107 ust. 1 TFUE (poprzednio art. 87 ust. 1 TWE). Biorąc bowiem pod uwagę charakter i formę pomocy udzielonej Spółce WOD-KAN (umorzenie zaległości podatkowych), powinna ona być realizowana według zasad przewidzianych dla pomocy publicznej (de minimis), określonych w ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴. Mimo to, w wyniku błędnej interpretacji zapisów TWE, umorzone Spółce WOD-KAN zaległości w podatku od nieruchomości nie były kwalifikowane jako pomoc publiczna (de minimis). W związku z powyższym od przedsiębiorcy tego nie żądano – przed wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe – przedstawienia zaświadczeń lub oświadczeń o otrzymanej pomocy de minimis w roku, w którym ubiegał się o pomoc i w ciągu 2 poprzedzających go lat, a także informacji niezbędnych do udzielenia tej pomocy¹⁵, co przewidywały postanowienia art. 37 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy. Tym samym, zgodnie z art. 37 ust. 7 tej samej ustawy, wobec nieprzekazywania przez Spółkę WOD-KAN wzmiankowanych zaświadczeń, oświadczeń lub informacji – po-

¹² Sprawa C-280/00 (Dz. Urz. UE C 226/1).

¹³ Tekst jednolity z 11 stycznia 2006 r.

¹⁴ Dz. U. z 2007 Nr 59, poz. 404.

¹⁵ Dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis;

moc taka nie mogła być udzielona. Ponadto organ podatkowy nie wydawał z urzędu Spółce WOD-KAN zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc w formie umorzenia zaległości podatkowych była pomocą de minimis, do czego zobligowany był na podstawie art. 5 ust. 3 i 3c ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a pomoc ta nie była wykazywana w sprawozdawczości, o której mowa w art. 32 przywołanej ustawy.

Prawidłowo – zdaniem NIK – prowadzono natomiast sprawy o przyznanie przedsiębiorcom pomocy de minimis w przypadku pozostałych 10 badanych decyzji pozytywnych, umarzających zaległości w podatku od nieruchomości (2 przypadki) i odraczających termin płatności należności (8 przypadków). Pomoc udzielona tym przedsiębiorcom, jak również Spółce WOD-KAN¹⁶, nie przekraczała pułapu 200,0 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat¹⁷. W obu wspomnianych wyżej przypadkach umorzenia zaległości podatkowych spełnione zostały – w ocenie NIK – przesłanki udzielenia takiej pomocy, albowiem decyzje w tych sprawach podjęto:

- w pierwszym przypadku z uwagi na interes podatnika (niesprzyjająca koniunktura gospodarcza¹⁸, straty na prowadzonej działalności i utrata płynności finansowej¹⁹, podjęte działania restrukturyzacyjne) i ważny interes społeczny (zagrożenie zwolnieniami grupowymi i upadłością firmy) – umorzono zaległość w kwocie 109,4 tys. zł²⁰;
- w drugim przypadku wyłącznie z uwagi na interes podatnika (zła sytuacja finansowa²¹, podjęte działania restrukturyzacyjne) – umorzono zaległość w kwocie 13,1 tys. zł, dotyczącą połowy wartości odsetek od spornych²² zaległości podatkowych za lata 2006-2010, gdyż pozostała kwota odsetek wraz z kwotą główną zaległości podatkowej, tj. w sumie 110,0 tys. zł, została uiszczona przed wydaniem decyzji umarzającej.

3.2. Badane decyzje odmowne (6 przypadków) wydane zostały wnioskującym o umorzenie zaległości podatkowych (w 5 przypadkach) oraz o odroczenie terminu płatności (w 1 przypadku). NIK zwraca uwagę, iż wydanie 4 z tych decyzji – podjętych na wnioski [...] ²³

¹⁶ Z uwzględnieniem kwoty umorzonych zaległości z tytułu podatku od nieruchomości.

¹⁷ O ulgę nie występowały podmioty działające w sektorze transportu drogowego.

¹⁸ 30% spadek łącznych dochodów netto ze sprzedaży w 2009 r. w porównaniu do 2008 r.

¹⁹ Zrealizowane wyniki finansowe netto: 2007 r. – zysk 109,8 tys. zł; 2008 r. – strata 1.047,6 tys. zł; 2009 r. – strata 4.784,6 tys. zł; 2010 r. (na koniec sierpnia) – strata 115,0 tys. zł.

²⁰ Dotyczy zaległości w podatku od nieruchomości za miesiące IX-XII 2009 r.

²¹ Wynik finansowy netto za 2009 r. – strata 435,0 tys. zł.

²² Wyrok NSA sygn. akt z 18 sierpnia 2010 r. oddalający skargę kasacyjną przedsiębiorcy na decyzję SKO w Wałbrzychu w przedmiocie podatku od nieruchomości.

²³ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia

Spółki z o.o. w Złotym Stoku²⁴, legitymującej się ujemnymi wynikami finansowymi – uzasadnione zostało przez organ podatkowy niepodjęciem przez przedsiębiorcę działań restrukturyzacyjnych, chociaż (również w okresie objętym kontrolą) temu samemu przedsiębiorcy trzykrotnie udzielono – na podstawie identycznie udokumentowanych wniosków – ulg w formie odroczenia terminu płatności zaległości w podatku od nieruchomości. W ocenie NIK taką sytuację można zakwalifikować jako naruszenie zasady równego traktowania podatników, o której mowa w art. 121 §1 Ordynacji podatkowej. Nadmienić należy, iż na 31 marca 2011 r. zaległości podatkowe Ciepłowni o odroczonym terminie płatności stanowiły kwotę 279,8 tys. zł²⁵, z której 238,1 tys. zł (85,1%) zostało zabezpieczone hipoteką ustanowioną na majątku podatnika.

4. W ocenie NIK 16 badanych decyzji w sprawie ulg podatkowych (nie licząc 14 decyzji dla Spółki WOD-KAN) wydanych zostało po wnikliwie przeprowadzonych postępowaniach podatkowych, z zachowaniem zasad dotyczących czynnego udziału stron w postępowaniu, pisemności i jawności postępowania, tj. zasad określonych w art. 121 §2, art. 123 §1 i art. 129 Ordynacji podatkowej.

Całość uwzględnionych w próbie kontrolnej decyzji w sprawie ulg podatkowych wydawano przeważnie w terminie zgodnym z dyspozycją art. 139 §1 Ordynacji podatkowej. Na 30 bowiem badanych spraw, w terminie do jednego miesiąca załatwiono 22 (73,3%), w terminie od jednego do dwóch miesięcy 2 (6,7%), natomiast pozostałe 6 (20,0%) załatwiano dłużej niż dwa miesiące od wpływu wniosku podatnika. Przekroczenie terminu dwóch miesięcy nastąpiło w związku z podejmowaniem przez organ podatkowy dodatkowych czynności dowodowych lub wyjaśniających, przy czym w sprawach tych wskazano – zgodnie z art. 140 §1 Ordynacji podatkowej – nowy termin ich załatwienia. Niemniej jednak w jednym przypadku przedsiębiorcy wydano decyzję ze zwłoką 6 dni w stosunku do ustalonego, nowego terminu dla załatwienia tej sprawy²⁶.

5. NIK negatywnie ocenia niewprowadzenie (do czasu zakończenia kontroli) procedur funkcjonowania kontroli zarządczej, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷.

1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

²⁴ Przedsiębiorca występował o umorzenie (3 wnioski) oraz o odroczenie terminu płatności (1 wniosek) zaległości w podatku od nieruchomości.

²⁵ Dotyczy zaległości w podatku od nieruchomości za lata 2004-2010.

²⁶ Dotyczy decyzji nr RB 31131/6/2010 z 5 sierpnia 2010 r.

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. (przepisy ustawy weszły w życie 1 stycznia 2010 r.).

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

- 1. Zapewnienie opracowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w Złotym Stoku w sposób rzetelny i zgodny z zasadami techniki prawodawczej.*
- 2. Ograniczenie udzielania ulg podatkowych do podatników spełniających przesłanki o których mowa w art. 67a Ordynacji podatkowej.*
- 3. Zapewnienie właściwej kwalifikacji udzielanych ulg w podatkach lokalnych do pomocy publicznej.*
- 4. Zapewnienie właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej poprzez wprowadzenie procedur kontrolnych w myśl art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 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 ich rozpatrzeniu.