



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 3 sierpnia 2011 r.

**Pan
Wiesław Czyczerski
Burmistrz Zbąszynka**

LZG - 4101-05-01/2011, P/11/163/

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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Miejski w Zbąszynku, zwany dalej „Urzędem”, w ramach tematu „*Ulgi udzielane przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód w latach 2008-2010*”. Kontrolą objęto działalność Urzędu w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 14 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Podejmowane przez Radę Miejską uchwały tworzone były z zachowaniem zasad techniki legislacyjnej oraz zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej. Nie przekraczały zakresu szczegółowego upoważnienia zawartego w odpowiedniej ustawie i nie zawierały niedozwolonych zapisów subdelegujących. Stawki podatków określone w gminnych uchwałach podatkowych mieściły się w granicach ustalonych przez Ministra Finansów, w obwieszczeniach w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych. Nie wystąpiły przypadki obniżenia stawki podatkowej do „0”, tzw. ukrytego zwolnienia podmiotowego ani zwolnień podatkowych częściowych. Uchwalane były w terminach

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

umożliwiających wejście ich w życie wraz z nowym rokiem podatkowym i publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Burmistrza w zakresie udzielania ulg indywidualnych. W świetle obowiązującego stanu prawnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie udzielania ulg podatkowych należy stwierdzić, że w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada powszechności opodatkowania wynikająca z art. 84 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja RP², choć ustawodawca przewidział możliwość udzielania podatnikom ulg indywidualnych – na podstawie art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa³, tj. z uwagi na „*ważny interes podatnika*” lub „*interes publiczny*”. Jednak na „*ważny interes podatnika*” wnioskodawca udzielenia ulgi może powołać się w sposób uprawniony, tylko w sytuacji gdy z powodu nadzwyczajnych przypadków losowych nie jest on w stanie uregulować zaległości podatkowych. Przy czym mogą być to zdarzenia o charakterze ekonomiczno-finansowym, jednak tylko takie, które znajdują się poza strefą normalnego ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku gdy trudności finansowe podatnika nie są rezultatem zaistnienia niezależnych od niego okoliczności, to nie ma podstaw do odstąpienia przez wierzyciela podatkowego od dochodzenia świadczenia podatkowego. Podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą, powinien zważać na wysokość dochodów, obciążenia oraz zabezpieczyć środki na ten cel⁴.

Analizie poddano 15 decyzji przyznających ulgi indywidualne przedsiębiorcom i wszystkie – tj. trzy decyzje negatywne – odmawiające udzielenia ulgi. W sześciu z 15 spraw (tj. 40%) na łączną kwotę 23.637 zł, w których Burmistrz zdecydował o udzieleniu ulgi, w ocenie NIK, nie wystąpiły przesłanki do jej udzielenia, nie wykazano bowiem – w świetle powyżej przedstawionego orzecznictwa – że zaistniał „*ważny interes podatnika*”. W wyniku podjętych decyzji w sposób niezasadny doszło do umorzenia kwoty 1.791 zł oraz odroczenia terminu płatności podatków w łącznej kwocie 21.846 zł. W omawianych sprawach podatnicy powoływali się w szczególności na: wysokie nakłady inwestycyjne poniesione na obszarze gminy, wydatki na remonty (np. drogi dojazdowej do posesji, odwodnienie pola, utrzymanie

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

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

⁴ Np. wyrok NSA z 16.01.2003 r., SA/Sz 945/01, wyrok NSA z 12.06.2000 r., I SA/Lu 375/99, wyrok WSA w Łodzi z 26.05.2010 z I SA/Łd 557/09.

stawu przeciwpożarowego), obniżenie zdolności płatniczej, pogorszenie stanu zdrowia⁵, jednak takie okoliczności nie uzasadniają udzielenia ulgi.

Gmina, chcąc wspierać swoich mieszkańców w poprawie ich sytuacji bytowej może korzystać z innych, przewidzianych do tego celu, instrumentów, np. w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶ oraz ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁷.

Burmistrz przeprowadził jedną kontrolę podatkową w związku z udzielanymi na podstawie art. 67a i b Op ulgami indywidualnymi⁸.

Urząd wydając decyzje w sprawie ulg indywidualnych w sposób prawidłowy stosował przepisy proceduralne Ordynacji podatkowej.

3. We wrześniu 2006 r. Burmistrz wprowadził do stosowania zespół procedur kontroli finansowej obejmujący m.in. założowy plan kont, instrukcję obiegu dokumentów, gospodarki majątkiem trwałym, gospodarki kasowej, regulamin kontroli wewnętrznej. Następnie dnia 17 grudnia 2009 r. Pan Burmistrz wprowadził pisemne procedury kontroli wewnętrznej, przy czym nadal trwają prace nad projektem zarządzenia w sprawie systemu zarządzania ryzykiem.

W wyniku analizy dowodów księgowych stwierdzono dwa przypadki nie realizowania prawidłowej kontroli wstępnej, określonej w art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Dwie noty księgowe z dnia 21 stycznia 2011 r. sporządzone w związku ze zwolnieniem dwóch podmiotów z podatku od nieruchomości na podstawie uchwał Rady Miejskiej, zawierające kwoty odpisu (jedna na kwotę 3.538.541 zł, a druga – 39.778 zł) nie zawierały wszystkich wymaganych danych określonych w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Skarbnik zadeklarowała przeprowadzenie kompleksowego przeglądu wszystkich dowodów księgowych i doprowadzenie do stanu zgodnego z wymogami przepisów prawa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, oraz uwzględniając już zrealizowane przez Urząd działania, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o stosowanie ulg indywidualnych tylko w uzasadnionych przypadkach.

⁵ *Trudna sytuacja zdrowotna rodziny nie może skutkować ciągłym umarzaniem zaległości podatkowych, w sytuacji gdy dochód rodziny umożliwia jej uregulowanie zaległego podatku* – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2009 r. (I SA/Gd 825/08). W sprawie nie ustalono jakie są dochody podatnika i jak długo trwa choroba.

⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

⁸ Kontrola poprzedzająca wydanie decyzji BF.V.3120.1.2.2011.

⁹ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa