



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 22 lipca 2011 r.

**Pan
Sebastian Ciemnoczołowski
Burmistrz Kargowej**

LZG-4101-05-02/2011, 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 Kargowej, 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 8 lipca 2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Burmistrza w zakresie udzielania ulg indywidualnych. W świetle obowiązującego stanu prawnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych 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

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

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

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

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. Również, podatnik nie może oczekiwać, że spłacając zadłużenie wobec swoich kontrahentów i banków – z pominięciem spłaty zaległości podatkowych – uzyska ulgę podatkową w postaci umorzenia tych zaległości. Przyznanie takiej ulgi, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, byłoby nie do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości społecznej⁵.

Analizie poddano wszystkie wydane przez Burmistrza decyzje pozytywne i negatywne w zakresie udzielania ulg indywidualnych przedsiębiorcom⁶. Aż w 15 z 16 spraw (tj. 94%)⁷, w których poprzedni Burmistrz Janusz Kłys zdecydował o udzieleniu ulgi oraz w jednym przypadku, o którym decydował Burmistrz Ciemnoczołowski⁸, w opinii 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 15.152 zł oraz odroczenia terminu płatności podatków w łącznej kwocie 45.842 zł. W omawianych sprawach podatnicy powoływali się w szczególności na: trudną sytuację finansową, konieczność dokonania zakupu (np. pieca c.o., ogrodzenia), naprawy (np. dachu, samochodu), potencjalne „perturbacje finansowe”, spłacanie rat kredytowych zaciągniętych w bankach, spadek liczby zleceń, jednak takie okoliczności nie uzasadniają udzielenia ulgi. Stwierdzono też liczne przypadki systematycznego udzielania ulg tym samym podmiotom⁹. Ponadto w dwóch sprawach dotyczących jednego podatnika kolejni Burmistrzowie wydali odmienne decyzje, choć stan faktyczny niemal nie uległ zmianie.

Gmina, chcąc wspierać swoich mieszkańców w poprawie ich sytuacji bytowej może korzystać z innych, przewidzianych do tego celu, instrumentów, np. w ustawie z dnia

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.

⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 października 2008 r. (I SA/Lu 149/08).

⁶ Burmistrz wydał 17 decyzji przyznających ulgi na łączną kwotę 61.471 zł i 2 decyzje odmowne na łączną kwotę 3.274 zł.

⁷ Łączna wartość decyzji – 60.994 zł.

⁸ Jedyna decyzja pozytywna wydana przez Burmistrza S.Ciemnoczołowskiego na kwotę 11.770 zł.

⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 26.05.2010 r., (I SA/Łd 557/09); „Interes podatnika nie może pozostawać w kolizji z interesem publicznym, a umorzenie zaległości podatkowej jako wyjątek od zasady powszechności opodatkowania może być stosowane w szczególnie uzasadnionych wypadkach i nie może mieć charakteru powtarzalnego”.

12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰ oraz ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹.

Burmistrz nie przeprowadził żadnej kontroli w związku z udzielanymi na podstawie art. 67a i b Op ulgami indywidualnymi.

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

2. Rada Miejska przyjęła łącznie sześć uchwał, tj. każdego roku ustalano stawki podatku od nieruchomości¹² oraz podatku od środków transportowych na rok następny.

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 umożliwiających wejście ich w życie wraz z nowym rokiem podatkowym. Zgodnie z § 63 Statutu Gminy, każdorazowo wywieszano je na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia natomiast przekazanie do publikacji do Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego oryginałów uchwał ustalających wysokość podatku od nieruchomości i od środków transportowych z 28 października 2009 r. dopiero po ponad trzech miesiącach od daty uchwalenia, co spowodowało ich publikację i wejście w życie w ciągu następnego roku podatkowego, tj. 6 marca 2010 r.¹³ Na skutek tego zaniedbania wydano 1837 decyzji wymiarowych w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 728.073 zł uwzględniających stawkę, która nie była obowiązującą¹⁴. Również na skutek poinformowania przez Urząd podatników o stawkach, które jeszcze nie obowiązywały, 71 podatników będących podatnikami podatku od środków

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

¹² Ponadto w związku z nowelizacją art. 5 ust. 2 pkt d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zmieniono uchwałę z dnia 6.10.2010 r. w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości, w wymaganym ustawą zakresie.

¹³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹³, podstawą do ogłoszenia aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest ich oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ. Oryginał aktu normatywnego wraz z trzema kopiami jest przedstawiany z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku urzędowym organowi wydającemu dziennik.

¹⁴ Decyzje skierowane były do osób fizycznych.

transportowych oraz podatku od nieruchomości, zadeklarowało i zapłaciło podatki w łącznej kwocie 1.271.160 zł¹⁵.

3. NIK negatywnie ocenia niewykazanie w sprawozdaniu Rb-27S, sporządzonym za okres I kwartału 2011 r. i przekazanym do RIO, finansowych skutków obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg i zwolnień dla poszczególnych podatków, choć z ewidencji księgowej wynikało, że dochody Kargowej zmalały na skutek obniżenia górnych stawek podatków o 210.587 zł, udzielonych ulg i zwolnień o 211.220 zł oraz decyzji przyznających ulgi indywidualne o 11.671 zł. W wyniku kontroli NIK złożono stosowną korektę.

4. Dopiero z inicjatywy Pana Burmistrza w lutym bieżącego roku zawarto umowę z kancelarią doradztwa gospodarczego, której celem było m.in. opracowanie metod kontroli zarządczej i jej pełnego wdrożenia oraz opracowanie procedur w tym zakresie. W dniu 20 czerwca 2011 r. Burmistrz wprowadził system procedur kontroli zarządczej w Urzędzie.

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.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 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

¹⁵ Deklaracje składały osoby prawne.