



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 21 września 2011 r.

**Pan
Jan Bieniasz
Burmistrz Łęknicy**

LZG-4101-05-06/2011, 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 Łęknicy, 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 23 sierpnia 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. 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*”. 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

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.

uregulować zaległości podatkowych. Natomiast nakaz uwzględniania „*interesu publicznego*” oznacza dyrektywę postępowania, nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, kontrolę błędnych decyzji⁴.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Burmistrza w zakresie udzielania ulg indywidualnych. Analizie poddano wszystkie (cztery) wydane przez Burmistrza decyzje pozytywne, skierowane do dwóch podatników. W opinii NIK w żadnej ze spraw nie wystąpiły przesłanki do udzielenia ulgi, bowiem:

- spółce z o.o. Burmistrz dwukrotnie udzielił ulg w formie rozłożenia na raty zaległości w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 66.544 zł oraz umorzenia odsetek w łącznej kwocie 6.123 zł, z uwagi na prowadzenie przez wnioskodawcę inwestycji na nieruchomości oraz generowanie przez podatnika nowych miejsc pracy – co w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz opinii NIK nie uzasadniało udzielenia ulgi na podstawie w art. 67 a § 1 Ordynacji podatkowej. Prowadzenie inwestycji i zwiększanie zatrudnienia jest normalnym procesem ekonomicznym niemającym charakteru nagłego oraz niewywołującym negatywnych skutków dla przedsiębiorcy;
- podatnikowi G. Burmistrz dwukrotnie udzielił ulg poprzez rozłożenie na raty zaległości w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 8.382 zł, bez wskazania przesłanki oraz uzasadnienia przyznanej ulgi. Ponadto w zgromadzonej dokumentacji znalazły się jedynie oświadczenia podatnika, z których wynikało, że nie znajduje się on w trudnej sytuacji⁵. Takie postępowanie Burmistrza naruszało procedury postępowania podatkowego. Prawidłowym schematem działania gminnego organu podatkowego powinno być wszczęcie postępowania w wyniku wniosku strony, rozważenie przesłanek na które powołuje się podatnik poprzez analizę załączonych dokumentów, weryfikacja tych dokumentów, przeprowadzenie dowodów dodatkowych oraz – co w niniejszej sprawie najistotniejsze – wydanie decyzji, w której organ wykaże okoliczności uznane za udowodnione, a także dokona subsumcji ich do konkretnej klauzuli generalnej. Działania organu podatkowego muszą przy tym być rzetelne i charakteryzować się dogłębną analizą konkretnej sytuacji, a także związkiem przyczynowo-skutkowym w odniesieniu do sytuacji

⁴ Orzeczenie NSA z 12.02.2003 r. (III SA 1838/01).

⁵ Oświadczenie, że beneficjent nie znajduje się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych Wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw.

danego podatnika. W obu sprawach doszło więc do naruszenia również art. 210 § 1 pkt 6 Op, który obliguje organ podatkowy do zawarcia uzasadnienia faktycznego i prawnego podjętej decyzji.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono naruszenia przepisów proceduralnych Ordynacji podatkowej.

W omówionych przypadkach, w ocenie NIK, doszło także do naruszenia zasady równego traktowania podatników zwłaszcza, że w gminie nie wprowadzono obowiązku ponoszenia opłaty prolongacyjnej przez podatników korzystających z tego rodzaju ulgi.

2. Rada Miejska przyjęła łącznie 15 uchwał, tj. osiem uchwał określających wysokość stawek podatku od środków transportowych oraz od nieruchomości oraz siedem uchwał w sprawie zwolnień w tych podatkach.

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. Uchwalane były w terminach umożliwiających wejście ich w życie wraz z nowym rokiem podatkowym oraz publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast opracowanie przez Urząd projektów sześciu uchwał w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości i od środków transportowych, uchwalonych następnie przez Radę Miejską w latach 2007-2009, zawierających niedozwolone zwolnienia podmiotowe. Uchwałami tymi wskazano, jako korzystających ze zwolnienia, środki transportowe i nieruchomości: jednostek budżetowych, jednostek organizacyjnych kultury i zakładów budżetowych powiązanych z budżetem gminy, jednostek opiekuńczo-wychowawczych oraz grunty, budynki lub ich części będące w posiadaniu organizacji pożytku publicznego, choć art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶ stanowi, że rada gminy może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe, a nie podmiotowe. Z niedozwolonych zwolnień skorzystało 12 podmiotów⁷ na łączną kwotę 622.108,50 zł. Na skutek stwierdzenia nieważności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. jednej z ww.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

⁷ Licząc jednostkowo w odniesieniu do poszczególnych uchwał.

uchwał, wydano dwie decyzje określające zobowiązania w podatku od środków transportowych w łącznej kwocie 2.040 zł.

3. W grudniu 2005 r. Burmistrz wprowadził Regulamin kontroli wewnętrznej, natomiast we wrześniu 2010 r. Burmistrz wydał zarządzenie w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy oraz zasad jej koordynacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, oraz uwzględniając już zrealizowane przez Urząd działania, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o stosowanie ulg indywidualnych tylko w uzasadnionych przypadkach, po uprzednim rzetelnym udokumentowaniu zaistnienia wymienionej w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej przesłanki.

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 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