

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

Nr ew.: 7/96

Nr ew.: 4/1997/P/96001/LWA

Symbol akt: P/96001 DW-41002-96

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli wymiaru i poboru podatków i opłat
w 5 gminach województwa siedleckiego**

Zatwierdzam:

Prezes:

Najwyższej Izby Kontroli

1997.01.03

Janusz Wojciechowski

SPIS TREŚCI:

	Strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	
1. Charakterystyka kontroli	2 - 3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	3 - 8
3. Wnioski	8 - 9
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności	9 - 14
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności	14 - 15
3. Istotne ustalenia kontroli	15 - 21
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	
1. Wystąpienia pokontrolne	21 - 22

Załączniki: 2

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.

1. Charakterystyka kontroli.

Niniejsza informacja o wynikach kontroli wymiaru i poboru podatków i opłat dotyczy fragmentu ogólnokrajowej kontroli i przedstawia ustalenia i oceny odnoszące się do 5 skontrolowanych gmin województwa siedleckiego.

Podstawę prawną opracowania informacji stanowi art. 9 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.).

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie w I półroczu 1996 r. uczestniczyła w kontroli koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej NIK. Kontrolą objęto działalność organów samorządu terytorialnego w wybranych jednostkach województwa siedleckiego w okresie od 15 stycznia do 25 kwietnia 1996 r., w oparciu o program Nr 96001 pt. "Wymiar i pobór podatków i opłat przez gminy".

Wykaz jednostek kontrolowanych przez Delegaturę NIK w Warszawie stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Celem kontroli była ocena działalności gmin w zakresie wymiaru i poboru podatków i opłat, wpłacanych bezpośrednio na rachunek gminy - pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w latach 1994 - 1995.

Kontrola dotyczyła działalności gmin w zakresie wymiaru i poboru podatku od: nieruchomości, środków transportowych, posiadania psów, podatku rolnego i leśnego oraz opłat: targowej, miejscowej, administracyjnej i adiacenckiej.

W dalszej części informacji wymienione podatki i opłaty łącznie zwane będą podatkami gminnymi.

Tematyka kontroli obejmowała zagadnienia pozwalające na ocenę działań podejmowanych przez gminę jako podmiot polityki finansowej, jak i sprawność funkcjonowania gminy jako organu podatkowego. Kontrolowano więc:

- sposób podejmowania uchwał podatkowych,
- decyzje podatkowe, w tym udzielanie ulg i zwolnień,
- działalność kontrolną gmin,
- ustalanie kwot dochodów należnych gminom z tytułu poszczególnych podatków i opłat,

- organizację przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami, która umożliwiałaby kontrolę nad powstawaniem zobowiązań podatkowych,
- egzekwowanie zobowiązań podatkowych przez gminy.

Ustalenia kontroli zostały ujęte w protokółach, podpisanych przez burmistrzów, wójtów i prezydenta bez zastrzeżeń i składania dodatkowych wyjaśnień.

Wszystkie dane liczbowe, dotyczące środków finansowych, zamieszczone w informacji, podane są w nowych złotych (po denominacji).

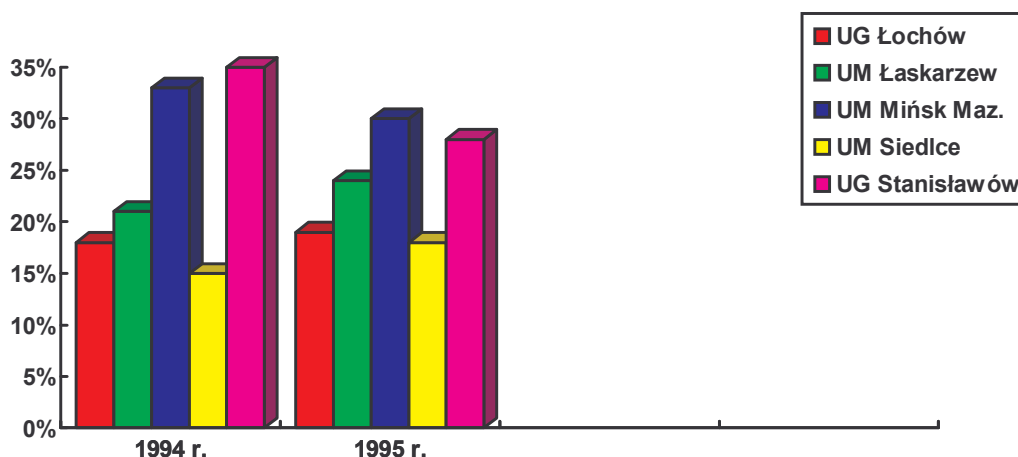
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności.

- 1/ Podatki, obok subwencji dotacji celowych z budżetu Państwa i funduszy celowych, stanowią jedno z głównych źródeł zasilania budżetów gminnych.

Udział podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem kontrolowanych gmin jest następujący:

Jednostka kontrolowana	1994 r.		%	1995 r.		%	%	%
	dochody ogółem (w tys.zł)	w tym podatki opłaty		dochody ogółem (w tys.zł)	w tym podatki opłaty			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
UG Łochów	3.991	725	18,2	5.577	1.051	18,8	139,7	145,0
UM Łaskarzew	1.452	303	20,9	1.996	476	23,8	137,5	157,1
UM Mińsk Maz.	8.224	2.686	32,7	12.129	3.685	30,4	147,5	137,2
UM Siedlce	29.560	4.380	14,8	37.582	6.830	18,2	127,2	141,1
UG Stanisławów	1.236	434	35,2	2.006	558	27,8	162,2	128,3
R a z e m:	44.463	8.528	19,2	59.290	12.600	21,2	133,3	147,7

Procentowy udział podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem kontrolowanych gmin przedstawia wykres:



Przeciętny udział omawianych wpływów w budżetach badanych gmin w latach 1994-1995 kształtował się na poziomie 20,4% (w tym w 1994 r. - 19,2% oraz w 1995 r. - 21,2%) przy średnich wskaźnikach w kraju: 33,9% w 1992 r. i 32,9% w 1993 r.

W 1995 r. w porównaniu do 1994 r. wzrosły dochody z tytułu podatków gminnych z 8.528,1 tys. zł do 12.600,0 tys. zł, tj. o 47,7%.

W strukturze podatków dominującą pozycją jest podatek od nieruchomości. W 1994 r. stanowił on od 52,6% ogółu przychodów podatkowych (UG Stanisławów) do 75,3% (UM Siedlce), a w 1995 r. od 53,2% (UG Stanisławów) do 76,6% (UM Siedlce). Na drugim miejscu pod względem wielkości wpłat znajdują się podatki od środków transportu, wynoszące odpowiednio w 1994 r. od 17,5% (UM Łaskarzew) do 22,0% (UG Łochów), a w 1995 r. od 18,3 (UG Stanisławów do 21,9% (UM Mińsk Mazowiecki).

Udział pozostałych podatków (rolny, leśny, od posiadania psów) oraz opłat lokalnych (targowa, administracyjna i miejscowa) wynosił od 6,4% (UM Siedlce) do 29,7% (UG Stanisławów) w 1994 r. i od 4,4% (UM Siedlce) do 28,5% (UG Stanisławów) w 1995 r.

2/ Uchwały rad gmin, określające wymiar podatków i opłat lokalnych oraz zasady ich poboru, były zgodne z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych i wydanych na tej podstawie aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).

Ujawniono natomiast przypadki uchwał rad gmin w sprawach podatkowych zawierające klauzulę obowiązywania z mocą wsteczną.

Uchwały Rady Gminy w Stanisławowie były przysyłane Wojewodzie Siedleckiemu bez zachowania ustawowego 7 dniowego terminu.

3/ Rady gmin, korzystając z ustawowych uprawnień, stosowały obniżki maksymalnych stawek podatkowych ogłaszanych w rozporządzeniach Ministra Finansów. W wyniku podjętych uchwał, określających podatki w kwotach niższych niż przy zastosowaniu maksymalnych stawek podatkowych ogłaszanych

corocznie w rozporządzeniach Ministra Finansów, dochody ogółem kontrolowanych gmin w 1994 r. były mniejsze niż w 1995 r. o 713 tys. zł, tj. o 1,6%. Wskaźnik ten w 1995 r. zwiększył się do 3,3%.

Skutki obniżki maksymalnych stawek podatkowych przedstawia poniższa tabela:

Jednostka kontrolowana	1994 r.			1995 r.		
	kwota obniżenia (w tys. zł)	% wpływów podatkowych ogółem	% dochodów ogółem	kwota obniżenia (w tys. zł)	% wpływów podatkowych ogółem	% dochodów ogółem
UG Łochów	143	16,5	3,5	175	14,3	3,0
UM Łaskarzew	23	7,2	1,6	33	6,5	1,6
UM Mińsk Maz.	374	12,2	4,3	375	9,2	3,0
UM Siedlce	119	21,3	3,9	1.322	16,2	3,4
UG Stanisławów	54	11,1	4,2	27	4,6	1,3

Dochody gmin w związku z udzielonymi umorzeniami, odroczeniami i zwolnieniami należności podatkowych zmniejszyły się w 1994 roku o 227 tys. zł, zaś w 1995 roku o 920 tys. zł, co przedstawia zamieszczona poniżej tabela:

Jednostka kontrolowana	1994 r.		1995 r.	
	kwota zmniejszenia w tys. zł.	% dochodów	kwota zmniejszenia w tys. zł.	% dochodów ogółem*/
UG Łochów	61	1,5	637	11,4
UM Łaskarzew	10	0,7	46	2,3
UM Mińsk Maz.	3	0,1	48	0,4
UM Siedlce	145	0,5	167	0,4
UG Stanisławów	8	0,6	22	1,1

3/ Na poziom dochodów podatkowych w poszczególnych latach miały wpływ regulacje zobowiązań podatkowych przez płatników.

W 1994 r. w kontrolowanych gminach zaległości podatkowe wynosiły 2.225 tys. zł, zmniejszając wpływy podatkowe o 26,1%. W 1995 r. wskaźnik ten obniżył się o 1 punkt procentowy (25,0%).

Stan zaległości w poszczególnych gminach na koniec 1994 i 1995 roku obrazuje poniższa tabela:

Jednostka kontrolowana	1994 r.			1995 r.		
	stan zaległości na 31.12.94 (w tys. zł)	% dochodów ogółem	% wpływów podatkow	stan zaległ. na 31.12.95 (w tys. zł)	% dochodów ogółem	% wpływów podatkow
UG Łochów	501	12,5	69,1	756	13,5	71,9
UM Łaskarzew	121	8,3	40,0	144	7,2	30,2
UM Mińsk Maz.	166	2,0	6,2	231	1,9	6,3
UM Siedlce	1.389	4,7	31,7	1.944	5,2	28,5
UG Stanisławów	48	3,8	10,9	77	3,8	13,8

Większość nie uregulowanych należności stanowiły podatki od nieruchomości. Dotyczyły one głównie zobowiązań podmiotów gospodarczych związanych z rolnictwem, znajdujących się w stanie upadłości czy likwidacji.

- 4/ Ustalenia kontroli wykazały, że w 3 gminach (Łochowie, Łaskarzewie i Siedlcach) organizacja pracy urzędów gmin była nieprawidłowa. Dotyczyło to zwłaszcza przepływu informacji pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi tych urzędów. Między innymi wydziały finansowe nie były informowane przez wydziały komunikacji o powstaniu zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od środków transportowych.

Brak właściwej (zawierającej pełne i aktualne dane) ewidencji podatników, był jednym z powodów nieprawidłowego planowania dochodów budżetowych gmin.

Planowanie dochodów gmin z tytułu podatku od środków transportowych było utrudnione w gminach, które nie posiadały rzetelnej i wiarygodnej informacji o stanie (ilości) pojazdów samochodowych (Siedlce, Łaskarzew).

W związku ze wzrostem stawek podatku od środków transportowych w 1995 r., w stosunku do 1994 r., określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów - gminy dokonały, w toku prognozowania dochodów, ich zwiększenia. Dokonały jednak tego zbyt ostrożnie, gdyż faktyczne wykonanie znacznie przewyższało planowany wzrost od kilku do kilkunastu procent. Tylko Urząd Gminy w Mińsku Mazowieckim uporządkował ewidencję pojazdów, którą aktualizował na bieżąco, wykazując najniższą kwotę zaległości (13,6%). Natomiast pozostałe cztery gminy na koniec 1995 r. wykazały zaległości wynoszące od 31,4% do 56,8%.

W 1994 r. relacje były podobne.

- 5/ Z ustaleń kontroli wynika, że gminy, jako organy podatkowe, nie przeprowadziły żadnej kontroli w zakresie prawidłowości ustalania zobowiązań podatkowych w 2 gminach (Siedlce i Łaskarzew), a w gminach Mińsk Mazowiecki i Stanisławów kontrole przeprowadzono tylko w niewielkim zakresie.
- 6/ Mało skuteczne były działania podejmowane przez gminy w zakresie windykacji należnych zobowiązań podatkowych. Nieskuteczna egzekucja prowadziła do zmniejszenia dochodów z tytułu podatków gminnych.
- We wszystkich gminach upomnienia i tytuły wykonawcze nie były wystawiane terminowo. Przy wysokich kwotach zaległości gminy nie dokładały należytej staranności przy wysyłaniu upomnień do dłużników po uzyskaniu informacji o zaległościach. Tylko częściowo korzystały z możliwości uzyskania należności na podstawie wystawianych tytułów wykonawczych. Zarówno upomnienia, jak i tytuły, gminy wysyłały do dłużników z kilkumiesięcznym opóźnieniem, bądź w ogóle nie wszczynały postępowania.
- 7/ Decyzje określające, zgodnie z uchwałami rady gminy, wymiar podatków i opłat wydawane były prawidłowo. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast przy podejmowaniu decyzji dotyczących:
- zaniechania w całości lub w części poboru podatków;
 - odroczenia terminu bądź rozłożenia płatności na raty,
 - umorzenia zaległości podatkowych w całości lub w części wraz z odsetkami za zwłokę.

Powyższe nieprawidłowości przejawiały się głównie w podejmowaniu decyzji bez przeprowadzenia właściwego postępowania dowodowego. Decyzje te nie posiadały wymaganego (art. 107 § 3 kpa) uzasadnienia faktycznego i prawnego.

3. Wnioski.

Dochody podatkowe stanowią istotne źródło pozyskiwania przez gminy środków na załatwianie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.

Jak wykazały kontrole zadania w zakresie wymiaru i poboru podatków i opłat, wpłacanych bezpośrednio na rachunek gminy, były realizowane przez samorządy w zasadzie prawidłowo.

Ujawnione niedociągnięcia, przejawiające się zwłaszcza w nie zawsze skutecznych działaniach windykacyjnych, nie zmieniają tej oceny, przy uwzględnieniu stanu zaległości podatkowych, które na koniec 1994 r. i 1995 r. stanowiły po 3,8% dochodów ogółem. Gminy wskazywały jednocześnie na potrzebę kompleksowego rozwiązania niektórych problemów dotyczących wymiaru i poboru podatków m.in. poprzez wkalkulowanie podatku od środków transportowych w cenę paliwa płynnego.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach odbyły się narady pokontrolne, w których udział wzięli przedstawiciele zarządów i rad gmin.

W celu stworzenia w gminach sprawnie funkcjonującego i skutecznego systemu służącego gminom do uzyskiwania należnych im dochodów podatkowych, niezbędne jest wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości oraz podjęcie wniosków i działań, omówionych w toku narad pokontrolnych, a następnie ujętych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydenta. Dotyczy to w szczególności:

- usprawnienia organizacji pracy w celu podniesienia skuteczności działań windykacyjnych;
- przygotowywania projektów uchwał rad gmin w sposób zgodny z obowiązującymi uregulowaniami ustawowymi;
- przyspieszenia działań związanych z aktualizacją ewidencji podatkowej w zakresie podatków od środków transportowych;
- zwiększenia i usprawnienia zakresu weryfikacji danych przedkładanych przez podatników podatku od nieruchomości, zarówno osób fizycznych jak i prawnych;
- doskonalenia procesu planowania dochodów budżetowych w zakresie wysokości podatków i opłat lokalnych gmin.

Przekazując wystąpienia pokontrolne informowano kierowników jednostek kontrolowanych o możliwości i trybie wniesienia zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków w nich zawartych. Z uprawnień tych adresaci wystąpień nie skorzystali.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.

1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności.

1/ Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady finansowania samorządów lokalnych jest ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 129, poz. 600 ze zm.).

Z art. 4 tej ustawy wynika, że dochodami gmin są:

- wpływy z podatków, ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw: rolnego, od nieruchomości, leśnego, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanych w formie karty podatkowej, od działalności gospodarczej osób

fizycznych, opłacanych w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów;

- wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej uiszczanej przez podmioty gospodarcze na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96), lokalnych, innych pobieranych na podstawie odrębnych przepisów;
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: 15% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy;
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin, w tym dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej gmin;
- dochody z majątku gminy;
- subwencja ogólna;
- subwencja oświatowa.

Z ww. źródeł dochodów gmin, kontrolą objęto wyodrębnioną grupę stanowiącą podatki i opłaty wpłacane bezpośrednio na rachunek danej gminy przez podatników i inkasentów. Dotyczy to w szczególności wpływów uzyskanych przez gminy na podstawie:

- ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), tj. podatków od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów oraz opłaty targowej, miejscowej i administracyjnej,
- ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.),
- ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.),
- odrębnych przepisów np. opłaty adiacenckie.

2/ Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, zastrzeżone zostało do wyłącznej właściwości rady gminy.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych zobowiązuje radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach:

- wysokości stawek podatku od nieruchomości (art. 5 ust. 1),
- wysokości podatku od posiadania psów (art. 14 pkt 1),
- zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności podatku od posiadania psów (art. 14 pkt 2),
- poboru podatków od posiadania psów w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 14 pkt 3 - o ile nie określono innych zasad poboru na podstawie art. 14 pkt 2),
- zasad ustalania i poboru oraz terminów i wysokości opłaty targowej, opłaty miejscowej i opłaty administracyjnej (art. 19 pkt 1),
- poboru w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej, miejscowej i administracyjnej (art. 19 pkt 2 - o ile nie określono innych zasad poboru na podstawie art. 19 pkt 1).

Na podstawie przepisów powołanej powyżej ustawy rada gminy ma możliwość podjęcia uchwał w sprawach:

- poboru podatku od nieruchomości w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 6 ust. 9),
- zwolnień od podatków i opłat innych niż określone w ustawie (art. 7 ust. 2, art. 12 ust. 4, art. 14 pkt 4, art. 19 pkt 3),
- obniżenia stawek podatku od środków transportowych (art. 10 ust. 2), określonych rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

* z dnia 8 grudnia 1993 r. (na rok 1994)

* z dnia 7 grudnia 1994 r. (na rok 1995),

- wprowadzenia opłaty administracyjnej za czynności urzędowe wykonywane przez podległe jej organy, jeżeli czynności te nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej (art. 18).

Uchwałę podjętą przez radę gminy wójt lub burmistrz jest zobowiązany, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, przedłożyć wojewodzie w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia. Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części może orzec wojewoda w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały.

3/ Sprawy dotyczące indywidualnego wymiaru i poboru podatków i opłat lokalnych, są rozstrzygane zgodnie z art. 104 kpa w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z zasadą, określoną w art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej przysługuje wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi miasta).

Ponadto w ustawie o finansowaniu gmin w art. 10 ust. 1 szczegółowo określono, iż udzielenie ulg, odroczeń, umorzeń oraz stosowanie zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochody gmin i wpłacanych bezpośrednio na rachunki gmin należy do kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Tak więc są oni organami podatkowymi pierwszej instancji w sprawach wymiaru i poboru podatków oraz opłat lokalnych.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym wójt lub burmistrz może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Dotyczy to również decyzji w sprawach podatkowych.

Od decyzji w sprawach podatkowych, podejmowanych przez organy gminy w pierwszej instancji służy podatnikom odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, zgodnie z zasadą określoną w art. 39 ust. 5 o samorządzie terytorialnym.

Ustawa o zobowiązaniach podatkowych z dnia 19.12.1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.) przewiduje dwa sposoby powstania zobowiązań podatkowych:

- a) poprzez wydanie i doręczenie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego,
- b) poprzez zaistnienie okoliczności, z którymi przepisy łączą powstanie takiego zobowiązania (art. 5 ust. 1,1).

W razie niewykonania przez podatnika zobowiązania podatkowego, mimo zaistnienia okoliczności, z którymi przepisy prawa łączą powstanie takiego zobowiązania, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość tego zobowiązania.

Decyzje takie określają jedynie wysokość zobowiązania podatkowego. Wydanie decyzji stwierdzającej istnienie zobowiązania podatkowego nie zmienia ani terminu, ani warunków płatności wynikających z przepisów dotyczących danego podatku.

Wydanie decyzji zobowiązującej do zapłacenia podatku jest niezbędnym warunkiem wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

4/ Zgodnie z przepisem art. 8 ustawy o zobowiązaniach podatkowych organy podatkowe mogą zaniechać w całości lub części ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w wypadkach gospodarczo lub społecznie uzasadnionych, a także gdy wymagają tego inne szczególne okoliczności, w stosunku do poszczególnych podatników, zwłaszcza gdy pobieranie podatku mogłoby zagrozić zdolności gospodarczej zakładu lub egzystencji podatnika w granicach określonych przez Ministra Finansów rozporządzeniem z dnia 9 stycznia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 7, poz. 33).

Jednakże wójt lub burmistrz (prezydent miasta) nie może zaniechać ustalania w całości lub części podatków i opłat stanowiących dochody gmin, a wpłacanych bądź bezpośrednio na rachunek gminy, bądź realizowanych przez urząd skarbowy.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych na wniosek podatnika termin płatności podatku może być odroczony lub płatność podatku rozłożona na raty. Na podstawie § 4 pkt 1 wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 1995 r. wójt lub burmistrz (prezydent) są uprawnieni do odraczania terminu płatności i rozkładania na raty podatków i opłat lokalnych - bez ograniczenia kwoty i okresu spłaty.

W wypadkach gospodarczo lub społecznie uzasadnionych organy podatkowe mogą umarzać w całości lub w części zaległości podatkowe lub odsetki (art. 31 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych). Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części jaka część zaległości podatkowej została umorzona. Do umarzania podatków i opłat lokalnych lub tylko odsetek za zwłokę w płatności tych zobowiązań podatkowych uprawnieni są wójt lub burmistrz (prezydent) - bez ograniczenia kwoty i okresu spłaty (§ 4 pkt 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych).

5/ W przypadku, gdy podatnik uchyla się od uiszczania należności pieniężnej, wszczyna się postępowanie egzekucyjne. Postępowanie egzekucyjne w administracji zostało określone przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.).

Tryb postępowania oraz zakres czynności, które gminy (jako wierzyciel) są zobowiązane wykonać w celu wyegzekwowania od dłużnika zaległości podatkowych, określony jest instrukcją Nr 1 Ministra Finansów z dnia 12 września 1991 r. w sprawie ewidencji podatków i opłat w gminach (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 12, poz. 62).

Szczegółowe obowiązki instrukcja nakłada na księgowego w sytuacji powstania zaległości podatkowych. Zgodnie z postanowieniami § 55 ww. instrukcji "(...) jeżeli podatnik nie zapłacił należności w terminie, księgowy sporządza po upływie dziesięciu dni upomnienie, które wysyła do dłużnika za potwierdzeniem odbioru (...). Jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały w całości zapłacone, księgowy sporządza na kwoty zaległe, po upływie 14 dni od dnia doręczenia upomnienia, tytuły wykonawcze".

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności.

1/ W budżetach kontrolowanych gmin na 1995 r. zaplanowano dochody z tytułu podatków gminnych o 49,0% wyższe niż dochody planowane z tego tytułu w 1994 r., co obrazuje szczegółowo załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

Dochody faktycznie osiągnięte przez gminy w 1995 r. były o 47,7% wyższe niż w 1994 r.

Udział planowanych dochodów gmin z tytułu podatków gminnych w planowanych dochodach budżetowych gmin kształtował się w 1994 r. na poziomie 19,3%, a w 1995 r. - 21,7%.

W badanym okresie struktura podatków gminnych nie uległa istotnej zmianie. W 1994 r. i 1995 r. w ogólnej kwocie uzyskanych przez skontrolowane gminy dochodów z tytułu podatków gminnych największy udział, tj. 70,6% w 1994 r. i 71,8% w 1995 r. miał podatek od nieruchomości. Udział podatku od środków transportowych wynosił w latach 1994-1995 odpowiednio 19,6% i 20,0%, opłaty targowej 7,1% i 5,2%, a podatku rolnego 2,5% i 2,0%.

2/ Skontrolowane gminy mogły uzyskać wyższe dochody z tytułu podatków gminnych.

Urzędy gmin przy wymiarze podatków stosowały stawki uchwalane przez rady gmin. We wszystkich gminach stawki podatku od nieruchomości i pozostałych podatków i opłat oprócz podatku od środków transportowych - przyjmowano w wysokości niższej od maksymalnych rocznych stawek podatku określanych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

3/ Gminy nie opracowały i nie stosowały systemu weryfikacji danych odnośnie podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości - przedkładanych zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne. Przyjmowano z reguły dane przedkładane przez podatników jako podstawę naliczania podatku. Jednakże przeprowadzane sporadyczne kontrole (bezpośrednio u podatników) stwierdzały nieprawdziwe informacje, w wyniku których dokonywano dodatkowych przypisów.

4/ Zaległości występowały przede wszystkim w podatku od nieruchomości od osób prawnych i w podatku od środków transportowych. Zaległości w pozostałych podatkach i opłatach stanowiły znikome kwoty i ich udział w zaległościach ogółem był nieznaczny.

Typowym przykładem są zaległości w gminie Łochów w podatku od nieruchomości Fabryki Maszyn Budowlanych "Bumar" w Ostrówku, która w 1994 r. posiada zaległości w kwocie 386 tys. zł, tj. 95,3% ogółu zaległości w podatku od nieruchomości osób prawnych i 77,3% zaległości gminy z pozostałych tytułów. Na koniec 1995 r. zaległości Fabryki wzrosły do 669 tys. zł i stanowiły 81,1% zaległości ogółem gminy Łochów.

Podobne - jak wyżej - zjawisko występuje w gminie Siedlce, w której zaległości w podatku od nieruchomości osób prawnych w 1994 r. wynosiły 1.265 tys. zł, tj. 91,1%, a w 1995 r. 1.489 tys. zł, tj. 76,6% zaległości gminy ogółem.

Główną przyczyną powstawania zaległości w podatku od nieruchomości jest słaba kondycja ekonomiczna zakładów pracy, stojących na granicy upadłości. Np. Fabryka Maszyn Budowlanych "Bumar" w Ostrówku, Zakłady Przemysłu Odzieżowego "Caro" w Siedlcach czy Fabryka Opakowań Kosmetycznych "Pollena" w Łaskarzewie, a także "Stalchemak" w Siedlcach.

Prezydent miasta Siedlce wyraża pogląd, że stosowanie pełnej egzekucji należności budżetowych doprowadziłoby zakłady do bankructwa. Podobnie burmistrz gminy Łochów stwierdził, że nie podejmował działań egzekucyjnych wobec FMB, gdyż spowodowałby likwidację fabryki, a tym samym wzrost liczby bezrobotnych na terenie gminy o dalsze 400 osób.

3. Istotne ustalenia kontroli.

1/ Planowanie dochodów gmin.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 3 spośród 5 skontrolowanych urzędach gmin ich rady podejmowały uchwały dotyczące podatków i opłat lokalnych po rozpoczęciu roku podatkowego, którego uchwały dotyczyły.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują terminu późniejszego.

Rady gmin, z wyjątkiem gminy w Siedlcach, nie korzystały z możliwości zwiększenia dochodów z tytułu podatków gminnych poprzez uchwalenie poboru opłat adiacenckich (art. 44 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości). Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że w gminach tych wystąpiły okoliczności uzasadniające pobór opłat adiacenckich.

Ustalając plany dochodów, gminy korzystały w głównej mierze z danych ewidencji księgowej w zakresie wykonania dochodów w latach poprzednich, bez uwzględniania zmian warunków ich realizacji w roku budżetowym.

W konsekwencji sytuacja ta powodowała, że przyjęte do planu na początek roku wielkości o dochodach budżetowych, nie były trafne.

Np.

Gmina Łochów w 1994 r. zaplanowała dochody z tytułu podatków gminnych w kwocie 944 tys. zł, zmniejszając w ciągu roku plan o 100 tys. zł (do 844 tys. zł). Zrealizowano 780 tys. zł, przy wykazaniu zaległości w kwocie 499 tys. zł, tj. 63,3% kwoty wykonanej i 52,9% - pierwotnie planowanej.

Na 1995 r. Gmina Łochów zaplanowała dochody z podatków i opłat w kwocie 1.132 tys. zł, zaś w planie po zmianach zmniejszono tę kwotę do 1.062 tys. zł (o 6,6%). Wykonanie wyniosło 1.040 tys. zł (91,9% kwoty zaplanowanej) przy jednoczesnym wykazaniu zaległości w kwocie 829 tys. zł (78,7% uzyskanych dochodów).

Analogiczna sytuacja w zakresie planowania i realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wystąpiła w Gminie Siedlce.

- Na 1994 r. przyjęto do planu kwotę 4.395 tys. zł, a następnie zwiększono ją do 4.508 tys. zł (o 2,6%), zaś wykonanie wyniosło 4.380 tys. zł, tj. 97,2% kwoty po zmianie planu i 99,% kwoty pierwotnie planowanej. Zaległości - 1.389 tys. zł stanowiły 31,7% kwoty uzyskanej i 30,8% kwoty planowanej po zmianach.

Powyższe - było spowodowane przede wszystkim brakiem możliwości wyegzekwowania podatku od nieruchomości od osób prawnych, a także niską skutecznością realizacji podatku od środków transportowych.

Spośród pięciu gmin objętych kontrolą realizacja dochodów z podatków i opłat w dwu z nich tj. w Mińsku Mazowieckim i Stanisławowie przebiegała poprawnie.

- Na 1994 r. Gmina Stanisławów zaplanowała dochody z ww. podatków na kwotę 405 tys. zł, a następnie zwiększyła plan do 428 tys. zł (o 5,7%), uzyskując kwotę 434 tys. zł (101,4% planu). Zaległości wynosiły 10,8% zrealizowanych dochodów.
- Gmina Mińsk Mazowiecki na 1994 r. zaplanowała dochody w kwocie 2.692 tys. zł, zaś wykonała je w 100,0%. Zaległości wynosiły 6,2% kwoty uzyskanej.

Na 1995 r. Gmina Stanisławów zaplanowała dochody w kwocie 574 tys. zł zwiększając je w planie po zmianach o 2,7% - realizacja wyniosła 100%.

Gmina Mińsk Mazowiecki na 1995 r. zaplanowała dochody w kwocie 3.606 tys. zł i wykonała je w 102,2% (3.685 tys. zł). Zaległości stanowiły 6,3% kwoty uzyskanej.

2/ Realizacja dochodów.

Głównym źródłem dochodów z podatków i opłat w kontrolowanych gminach były wpływy z podatku od nieruchomości oraz ze środków transportowych.

Łączne wpływy z tych podatków w 5 gminach w 1994 r. stanowiły 89,6% dochodów z podatków i opłat lokalnych (wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły 70,2% ogółu dochodów).

W 1995 r. udział tych podatków zwiększył się o blisko 2% i wynosił odpowiednio 91,8% dochodów z podatków i opłat lokalnych (wpływy z podatku od nieruchomości - 71,8% ogółu dochodów).

Np.:

w gminie miejskiej Siedlce łącznie wpływy z ww. podatków, tj. od nieruchomości oraz środków transportowych w 1994 r. stanowiły 93,6% dochodów z podatków i opłat, w tym wpływy z podatku od nieruchomości w 1994 r. wyniosły 75,3%, a w 1995 r. - 76,6%. W gminie wiejskiej

Stanisławów w 1994 r. łączne wpływy z dwóch ww. podatków stanowiły 70,3%, w tym z podatku od nieruchomości - 52,5%.
W 1995 r. udział wpływów z tych podatków zwiększył się o około 1%.

W okresie objętym kontrolą gminy ograniczały swoje działania w zakresie ustalania podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości do przyjmowania deklaracji od osób prawnych i nie weryfikowały danych bezpośrednio u podatników. Niektóre gminy jak Siedlce, Mińsk Mazowiecki - wysyłały formularze od podatników z podanymi stawkami podatku, przypominając o obowiązku ich wypełnienia oraz zwrócenia do urzędu w określonym terminie.

Kontrole podstaw opodatkowania nieruchomości osób fizycznych miały charakter marginalny, bądź też były przeprowadzone na umowy-zlecenia (przez osoby nie zatrudnione w urzędach gmin).

Np.:

- Urząd Miasta w Łaskarzewie w ramach prac interwencyjnych w 1994 r. zatrudnił kilku pracowników, którzy według relacji pracowników Urzędu Miasta w terenie sprawdzali m.in. powierzchnię nieruchomości u podatników. W czasie kontroli nie okazano dokumentów regulujących zasady weryfikacji danych przez tych pracowników, ich odpowiedzialności i sposobu dokumentowania wykonanych czynności przez te osoby. W 1995 r. nie dokonywano w ogóle kontroli w powyższym zakresie.
- Urząd Gminy w Stanisławowie w ciągu dwóch lat przeprowadził zaledwie 12 kontroli u podatników, wskutek małej ilości osób zatrudnionych na stanowiskach ds. wymiaru podatków i opłat wiejskich. Osoby te (oprócz wymiaru) załatwiają inne sprawy związane z funkcjonowaniem Urzędu.
- Trzy pracownice Urzędu Miejskiego w Siedlcach w 1994 r. w ciągu trzech dni objęły kontrolą 404 nieruchomości osób fizycznych. W 1995 r. skontrolowały 523 nieruchomości - także w ciągu trzech dni. Były to pobieżne oględziny bez szczegółowego weryfikowania danych.

Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób fizycznych przez pracowników Urzędu Mińsk Mazowiecki w latach 1994-1995 uzasadniony jest wniosek, by tymi kontrolami objąć wszystkich podatników.

W wyniku dokonanych kontroli Urząd Miasta w Mińsku Mazowieckim w 1994 r. uzyskał dodatkowe dochody w kwocie 5,8 tys. zł, a w 1995 r. - 20,8 tys. zł.

3/ Działalność egzekucyjna gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych.

Poziom zaległości podatkowych charakteryzował się w poszczególnych gminach, znacznym zróżnicowaniem:

np.:

- * w Gminie Mińsk Mazowiecki w 1994 r. zaległości ogółem stanowiły 6,2%, a w 1995 r. - 15,6% kwot wykonanych;
- * w Gminie Łochów w ww. okresie zaległości stanowiły odpowiednio 63,4 i 79,7%.

Rozmiar i skuteczność podejmowanych przez kontrolowane urzędy czynności komorniczych w latach 1994-1995 przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Jednostka kontrolowana	Liczba wystawionych tytułów wykonawczych		%	Kwoty wystawionych tytułów (tys. zł)		%	Kwoty ściągniętych należności (tys. zł)		%
	1994 r.	1995 r.		1994 r.	1995 r.		1994 r.	1995 r.	
UG Łochów	55	110	200,0	4	34	850,0	3	7	233,3
UM Łaskarzew	251	163	64,9	12	61	508,3	2	2	100,0
UM Mińsk Maz.	362	155	42,8	110	90	81,8	62	71	114,5
UM Siedlce	73	275	376,7	22	93	422,7	10	87	870,0
UG Stanisławów	100	111	111,0	6	7	116,7	30	18	60,0

4/ Zaległości w podatku od środków transportowych.

Poniższe tabele ilustrują wielkość zaległości w stosunku do kwot uzyskanych przez gminy z tytułu podatku od środków transportowych:

1994 r.		w tys. zł	
Gmina	Kwoty uzyskane	Kwoty zaległości	% zaległości
Łochów	166	54	32,53
Łaskarzew	53	28	52,83
Mińsk Maz.	574	43	7,49
Stanisławów	77	19	24,67
Siedlce	808	58	7,17

1995 r.

w tys. zł

Gmina	Kwoty uzyskane	Kwoty zaległości	% zaległości
Łochów	225	76	33,77
Łaskarzew	88	50	56,81
Mińsk Maz.	809	110	13,59
Stanisławów	102	44	43,13
Siedlce	1.297	407	31,13

We wszystkich objętych kontrolą gminach w 1995 roku nastąpił wzrost zaległości w płaceniu podatku od środków transportowych. Niekorzystnie układały się relacje pomiędzy kwotami uzyskanymi a zaległościami. Oprócz gminy miejskiej w Mińsku Maz., gdzie te relacje były najniższe (7,5 % w 1994 r. i 13,6 % w 1995 r.), w pozostałych gminach w 1995 r. zaległości stanowiły: 33,8 %; 31,1 %; 43,1 % i 56,8 % kwot uzyskanych w ciągu roku.

Wysoki stan zaległości został spowodowany brakiem rzetelnych danych w urzędach gmin dot. podstaw opodatkowania. Odnosiło się to do Gminy Miejskiej w Łaskarzewie, w której od początku jej powstania (1990 r.) nie uporządkowano ani rejestrów wymiarowych ani ewidencji opłat i ustalenia sald końcowych.

Podobnie Gmina Miejska w Siedlcach nie posiadała własnej bazy danych, dotyczących podstaw opodatkowania. Na koniec 1995 r. Urząd Miasta w Siedlcach nie posiadał aktualnych danych o ilości i typach poszczególnych pojazdów. Jako pewne i w miarę rzeczywiste przyjmowano dane na podstawie dobrowolnych wpłat posiadaczy pojazdów.

Urząd Gminy w Łochowie w latach 1994-1995 nie wystawił ani jednego tytułu wykonawczego, chociaż zaległości w płaceniu podatków od środków transportowych przekraczały 32 % kwot uzyskanych z tego tytułu. Burmistrz Gminy uzasadniał to stanowisko brakiem pełnej dokumentacji spowodowanej m.in. chorobą pracownika.

Urząd w Siedlcach w 1994 r. nie wystawił tytułów wykonawczych w ogóle, a w 1995 r. wystawił ich 150 na zaległości za lata 1992-1995. Ściągalność mierzona stosunkiem kwot wyegzekwowanych do kwot ujętych w tytułach wyniosła 65,5 %, co świadczy o celowości takiego działania.

Urząd Miejski w Łaskarzewie zaniedbał wystawiania tytułów wykonawczych w 1994 r., a w 1995 r. wystawił ich zaledwie 57 i to dopiero w listopadzie, stąd też ściągalskość wyniosła zaledwie 8,6 %.

Urząd Gminy w Stanisławowie w 1994 r. wystawił 60 tytułów wykonawczych, a ściągalność wyniosła 54,4 %. W 1995 r. wystawiono 70 tytułów wykonawczych na podstawie których wyegzekwowano 93,9%

należności objętych tytułami. Jednak i ten Urząd nie wykorzystał w pełni możliwości wcześniejszego otrzymania należnych kwot wskutek braku pełnej obsady kadrowej w księgowości podatkowej. Tytuły wystawiano z opóźnieniem.

Z pięciu kontrolowanych Urzędów jedynie Urząd Miasta w Mińsku Maz. dołożył starań w celu uzyskania maksymalnych dochodów z tytułu podatku od środków transportowych, chociaż nie w pełni przestrzegał obowiązujących terminów wystawiania tytułów wykonawczych. W 1994 r. dwukrotnie wystawił tytuły wykonawcze (w lipcu i listopadzie) - łącznie 218 sztuk, uzyskał ściągalność 63,7 %.

W 1995 r. jednorazowo wystawiono 76 tytułów wykonawczych, uzyskując ściągalność 70,0 %.

5/ Urząd Gminy w Łochowie sporządził nierzetelnie sprawozdanie roczne Rb-27 o dochodach budżetowych za 1994 rok.

W sprawozdaniu tym wykazano należności z tytułu podatku od środków transportowych w kwocie 166,3 tys. zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową, zaległości te były wyższe o 49,1 tys. zł.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Wystąpienia pokontrolne.

1/ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie skierowała do kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, zawierające syntetyczne omówienie nieprawidłowości, przyczyny ich powstania, a także przekazała do realizacji wnioski pokontrolne.

Adresatami wystąpień pokontrolnych byli przewodniczący zarządów gmin, którzy zostali pouczeni o możliwości zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w pismach ocen i wniosków. Żadna gmina nie zgłosiła zastrzeżeń do oceny Delegatury NIK, a odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne nadesłane przez gminy, świadczą o rzeczowym spożytkowaniu ustaleń kontroli. Gminy przystąpiły do realizacji wniosków pokontrolnych w zależności od swych możliwości i w związku z kontrolą podjęły działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania gmin - traktując wyniki kontroli jako swoisty instruktaż i sygnalizując jego potrzebę we wcześniejszym terminie (np. gmina Łaskarzew, Siedlce).

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości w Urzędzie Gminy w Łochowie, dotyczących m.in. postępowania egzekucyjnego, egzekwowania zaległych dochodów podatkowych, a także wadliwego sporządzania sprawozdań Rb-27 o dochodach - Delegatura NIK w Warszawie skierowała pismo do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Prezes tej Izby udzielił pisemnej odpowiedzi na powiadomienie, zapewniając, iż otrzymane informacje zostaną wykorzystane w bieżącej działalności Izby.

Wojewoda Siedlecki został poinformowany przez Delegaturę NIK o faktach podejmowania przez rady gmin uchwał podatkowych po rozpoczęciu roku podatkowego.

2/ W odpowiedzi na wystąpienia burmistrzowie, wójtowie oraz prezydent poinformowali Delegaturę o podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych.

Z nadesłanych informacji wynika m.innymi, że:

- protokoły kontroli NIK oraz wystąpienia pokontrolne były przedmiotem analizy zarządów gmin i odpowiedzialnych pracowników kontrolowanych urzędów;
- usprawniono organizację pracy w celu podniesienia skuteczności działań windykacyjnych;
- przeprowadzono szkolenie pracowników w zakresie stosowania przepisów k.p.a. i Instrukcji Ministra Finansów Nr 1/DR z dnia 12 września 1991 r. w sprawie ewidencji podatków i opłat w gminach.

Warszawa, dnia 31 grudnia 1996 r.

Opracował:

główny specjalista k.p.

Stefan Szymański
Warszawa, dnia 3 stycznia 1997 r.