



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.007.01.2016
S/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/005 – Prawidłowość udzielania w Gminie Ciechanowiec zamówień publicznych oraz ulg i zwolnień podatkowych, a także udostępniania danych z tego zakresu zainteresowanym, w tym radnym	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Tomasz Ambrozik – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/110/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. Tomasz Pomian – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/111/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ciechanowcu, ul. Mickiewicza 1, 18-230 Ciechanowiec („Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Reczko – Burmistrz ¹	(dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocena pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie i przeprowadzenie 10 badanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, natomiast negatywnie realizację dwóch z nich, analizowanych pod tym kątem³. Siedem postępowań przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Natomiast w jednym wystąpiły nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania, gdyż dopuszczono do niego dwóch wykonawców, którzy nie spełniali warunków udziału w przetargu, a jednemu z nich udzielono zamówienia. Przy tym, nierzetelnie zbadano i oceniono dokumenty tych oferentów, gdyż złożone przez nich kosztorysy mogły zostać wykonane przez tego samego, wybranego w przetargu, przedsiębiorcę. W dwóch postępowaniach wystąpiły nieprawidłowości niemające wpływu na ich wynik (zawyżone wadium oraz niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia). Negatywnie oceniono realizację dwóch zamówień, z których w jednym dopuszczono do wykonania robót budowlanych bez aktualnego zgłoszenia właściwemu staroście, zaś w drugim zawarto umowę na wykonanie robót dodatkowych już po ich wykonaniu i bez kontrasygnaty skarbnika.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielenie w 13 (z 31 analizowanych) sprawach ulg podatkowych (na łącznie 133.953 zł). Przesłanki, którymi kierowano się przy udzielaniu tych ulg w blisko 20% nie zostały w sposób wystarczający udowodnione oraz naruszały zasadę, iż ulga podatkowa winna być udzielana w sytuacjach wyjątkowych, niezawinionych przez podatnika, po zebraniu pełnego materiału dowodowego. W 16 z 31 zbadanych decyzji dotyczących udzielenia ulg podatkowych uchybiono obowiązkowi prawidłowego uzasadniania decyzji pod względem faktycznym. Trzy z tych 31 spraw, rozpoznano mimo iż zachodziły przesłanki do pozostawienia ich bez rozpatrzenia. Działania takie naruszały zasadę prowadzenia postępowań w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz zasadę prawdy obiektywnej, wyrażone w przepisach art. 121 i 122 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵.

¹ Od 26.11.2006 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęto lata 2014 – 2016.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., zwanej dalej „Pzp”.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz.201, ze zm. Ustawa zwana dalej „Ordynacja podatkowa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów Pzp oraz udostępniania informacji o tych postępowaniach

Opis stanu faktycznego

W latach 2014 – 2016, rozstrzygnięto 14 spośród 17 wszczętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Trzy postępowania zostały unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 Pzp, z czego jedno w związku z przekroczeniem przez najkorzystniejszą ofertę kwoty, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, jedno z uwagi na niezłożenie żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu, zaś ostatnie z powodu wady niepozwalającej jednoznacznie określić liczby punktów w kryterium gwarancja, uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Łączna wartość udzielonych w ww. okresie zamówień wyniosła 12.684,2 tys. zł brutto.

Prawidłowość udzielenia przez Urząd zamówień publicznych zbadano na podstawie 10 wybranych przetargów o łącznej wartości brutto 11.471,8 tys. zł (co stanowiło 90,4% całkowitej wartości zawartych umów), dotyczących:

- 1) Odbudowy mostu na rzece Kukawka w km 0+456 w ciągu drogi gminnej Nr 108860B prowadzącej do wsi Kułaki; w postępowaniu złożono sześć ofert z cenami od 689,1 tys. zł do 1.015,8 tys. zł brutto – umowę zawarto 3 czerwca 2014 r. (689,1 tys. zł),
- 2) Przebudowy i remontu dróg gminnych na terenie miasta i gminy Ciechanowiec – Część I; w postępowaniu złożono dwie oferty z cenami 316,2 tys. zł i 312,7 tys. zł – umowę zawarto 29 sierpnia 2014 r. (312,7 tys. zł). Pierwsze postępowanie w tej sprawie zostało unieważnione z uwagi na fakt, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia⁶
- 3) Dostawy i montażu zestawów płaskich kolektorów słonecznych w ramach realizacji projektu „Ciepło słoneczne = ciepło użytkowe” – instalacja kolektorów słonecznych na dwóch budynkach użyteczności publicznej oraz 232 budynkach mieszkalnych w Gminie Ciechanowiec; w postępowaniu złożono trzy oferty z cenami: 2.545,8 tys. zł (oferta ta została odrzucona⁷), 2.726,9 tys. zł (wykonawca składający tę ofertę został wykluczony⁸) i 2.785,6 tys. zł – umowę zawarto 26 listopada 2014 r. (2.785,6 tys. zł),
- 4) Remontu i adaptacji pomieszczeń budynku szkoły podstawowej na Środowiskowy Dom Pomocy w Ciechanowcu; w postępowaniu złożono trzy oferty z cenami od 397,2 tys. zł do 430,8 tys. zł – umowę zawarto 7 października 2014 r. (397,2 tys. zł),
- 5) Budowy kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej wraz z przebudową ulicy Drohickiej w Ciechanowcu; w postępowaniu złożono sześć ofert z cenami od 1.654,0 tys. zł do 1.946,3 tys. zł – umowę zawarto 7 listopada 2014 r. (1.654,0 tys. zł),
- 6) Odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Ciechanowiec (w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.); w postępowaniu złożono dwie oferty z cenami 962,4 tys. zł i 1.002,4 tys. zł – umowę zawarto 5 stycznia 2015 r. (962,4 tys. zł),
- 7) Integracji dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec; w postępowaniu złożono siedem ofert z cenami od 3.509,0 tys. zł do 4.545,9 tys. zł – umowę zawarto 5 marca 2015 r. (3.509,0 tys. zł). Pierwsze postępowanie w tej sprawie zostało unieważnione (na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 Pzp), gdyż obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego,
- 8) Sukcesywnej dostawy oleju opałowego lekkiego do kotłowni budynku Urzędu Miejskiego w Ciechanowcu, OSP w Ciechanowcu, Tworkowicach i Kozarzach, budynku kina w Ciechanowcu oraz budynków świetlic w miejscowościach Czaje Wólka i Pobikry w łącznej ilości ok. 40 tys. litrów; w postępowaniu złożono tylko jedną ofertę z ceną 104,8 tys. zł – umowę zawarto 9 lutego 2015 r. (104,8 tys. zł),

⁶ Informacja o unieważnieniu postępowania przetargowego z dnia 17 lipca 2014 r.

⁷ Wykonawca nie dołączył do oferty wymaganego Certyfikatu Solar Keymark.

⁸ Wykonawca nie przedłużył ważności wadium ani nie wniósł nowego wadium na wymagany okres.

- 9) Odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Ciechanowiec (w okresie od 1 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2017 r.); w postępowaniu złożono trzy oferty z cenami od 950,6 tys. zł do 1.147,0 tys. zł – umowę zawarto 16 czerwca 2016 r. (950,6 tys. zł),
- 10) Przebudowy drogi gminnej we wsi Wojtkowice Stare; w postępowaniu złożono dwie oferty z cenami 106,4 tys. zł i 122,9 tys. zł – umowę zawarto 24 sierpnia 2016 r. (106,4 tys. zł).

Siedem postępowań przeprowadzono zgodnie z Pzp, zaś w trzech (pkt 3, 4 i 6) ujawniono nieprawidłowości, co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 16-21)

1.1. Liczba, rodzaj i przedmiot postępowań przeprowadzanych z zastosowaniem przepisów Pzp oraz ich dokumentowanie

Postępowania przetargowe przygotował i przeprowadził Referat Inwestycji Urzędu. W badanych postępowaniach (wszystkich w trybie przetargu nieograniczonego), wykonano przewidziane ustawą czynności przygotowawcze, poprzedzające wszczęcie postępowań o zamówienie, a w szczególności:

- zgodnie z postanowieniami art. 29 i 30 ustawy Pzp, między innymi w sposób jednoznaczny, wyczerpujący i nieograniczający uczciwej konkurencji sporządzono opis przedmiotu zamówień,
- zgodnie z art. 36 Pzp sporządzono specyfikacje istotnych warunków zamówienia (zwane dalej „siwz”), i zamieszczono je na stronie internetowej Urzędu,
- zgodnie z postanowieniami art. 33 i art. 35 Pzp. ustalono wartość zamówienia w dziewięciu z 10 postępowań. W przypadku „Budowy kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej wraz z przebudową ulicy Drohickiej w Ciechanowcu” wartość zamówienia została ustalona w dniu 22 września 2014 r. między innymi na podstawie niezaktualizowanego kosztorysu inwestorskiego (dotyczącego przebudowy doziemnego kabla telekomunikacyjnego) opracowanego 26 listopada 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp, gdyż wartości zamówienia na roboty budowlane dokonuje się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono podczas kompleksowej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespołu w Łomży, przeprowadzonej we wrześniu 2015 r.,
- przez jako podstawę do przeliczenia wartości zamówień zastosowano średnie kursy złotego w stosunku do euro określone w aktach wykonawczych do ustawy Pzp,
- w dziewięciu z 10 przypadków Burmistrz powołał komisje przetargowe (w co najmniej trzyosobowym składzie) zgodnie z Pzp i przepisami wewnętrznymi⁹. Każdorazowo członkowie komisji, Burmistrz oraz osoby wykonujące czynności związane z prowadzeniem postępowania składali oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 Pzp.

W 10 badanych postępowaniach zamawiający sporządził protokoły postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawierające elementy wymagane art. 96 ust. 1 ustawy Pzp . (dowód: akta kontroli str. 9-15, 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

1.2. Prawidłowość rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia

W badanych 10 postępowaniach o udzielenie zamówienia:

- dwa postępowania unieważniono na podstawie art. 93 ust.1 Pzp. Jedno¹⁰ w związku z przekroczeniem przez najkorzystniejszą ofertę kwoty, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, drugie¹¹ zaś obarczone wadą niepozwalającą jednoznacznie określić liczbę punktów w kryterium gwarancja,

⁹ Komisja pracowała na podstawie regulaminu nadanego zarządzeniem Burmistrza Miasta Ciechanowa Nr 292/06 z dnia 16 stycznia 2006 r., w którym określono m. in. organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej.

¹⁰ Postępowanie przetargowe na „Przebudowę i remont dróg gminnych na terenie miasta i gminy Ciechanowiec – Część I”.

¹¹ Postępowanie przetargowe na „Integrację dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec”.

uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy¹². Oba postępowania ponowiono i zakończono wyborem wykonawcy,

- otwarcia ofert dokonywano w terminach określonych w ogłoszeniach i siwz (po zmianach), zachowując zasadę jawności oraz podając kwotę jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,
- żądano od wykonawców oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków określonych w art. 22 ust. 1 Pzp oraz dokumentów potwierdzających ich spełnienie, co było zgodne z art. 36 ust. 1 pkt. 6 Pzp. Opis sposobu oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu został dokonany w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców,
- w pięciu postępowaniach żądano od potencjalnych wykonawców wniesienia wadium, zgodnie z art. 45 Pzp. W trzech żądano wniesienia wadium w wysokości większej niż 3% wartości zamówienia, co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, zaś w dwóch postępowaniach (o wartości mniejszej niż określona w art. 11 ust. 8 Pzp) zamawiający nie żądał wniesienia wadium,
- w sześciu postępowaniach jedynym kryterium oceny była cena (100%), zaś w czterech oprócz ceny (90%) dodatkowo jedno z kryteriów to: okres gwarancji i rękojmi (10%), doświadczenie (10%) lub częstotliwość odbioru odpadów (10%),
- w dziewięciu postępowaniach dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Pzp, tj. na podstawie kryterium oceny ofert określonych w siwz. W jednym przypadku wybrano ofertę wykonawcy, który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu, co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

1.3. Prawdliwość zawarcia umowy z wykonawcą i zachowanie terminów określonych w art. 94 Pzp

Wszystkim wykonawcom wyłonionym w wyniku zakończonych postępowań, udzielono zamówienia. Umowy każdorazowo zawarto w formie pisemnej oraz po terminie przewidzianym na składanie odwołań. Warunki zawieranych umów były zgodne z ofertą i postanowieniami określonymi w siwz. W dziewięciu (z 10 analizowanych) postępowań umowy podpisane zostały przez upoważnione do tego osoby i zawierały kontrasygnatę skarbnika. W przypadku robót dodatkowych związanych z realizacją zadania „Integracja dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec”, umowę z wykonawcą podpisał Burmistrz, bez kontrasygnaty skarbnika, co szczegółowo omówiono w pkt 1.7 i sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

1.4. Prawdliwość i terminowość dokonywania ogłoszeń: o zamówieniu oraz o udzieleniu zamówienia

Ogłoszenia dotyczące dziewięciu (z 10 badanych) postępowań były opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej i w siedzibie zamawiającego. Z jednego postępowania nie zamieszczono ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

1.5. Prawdliwość powiadamiania wykonawców o sposobie rozstrzygnięcia postępowania

Zamawiający niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy Pzp, powiadomił wszystkich wykonawców m.in. o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone lub zostali wykluczeni z postępowania, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

(dowód: akta kontroli str. 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

¹² Stwierdzono omyłkę nie pozwalającą jednoznacznie określić ilości punktów w kryterium gwarancja, bowiem za okres udzielenia gwarancji wynoszący 60 miesięcy i więcej przyznawano 10 pkt, a za okres gwarancji wynoszący 56-60 miesięcy – 8 pkt.

1.6. Prawdliwość udostępniania danych o udzielonych zamówieniach

W latach 2014 – 2016, wszystkie dane dotyczące zamówień publicznych były udostępniane na stronie internetowej Urzędu oraz na zasadach określonych w przepisach art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 32-47, 57-68, 99-102, 275-278 i 461-464)

1.7. Prawdliwość realizacji umów, w tym dokonywania zmian umów

W realizacji dwóch objętych badaniem umów stwierdzono, że:

a) Umowę na wykonanie przebudowy drogi gminnej we wsi Wojtkowice Stare, na łączną kwotę 106,4 tys. zł, zawarto z wyłonionym w postępowaniu wykonawcą 24 czerwca 2016 r. Przewidywała ona wykonanie zakresu rzeczowego w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy. Warunki umowy były zgodne z ofertą i postanowieniami siwz. Zakres robót został wykonany w terminie (tj. od 30 sierpnia do 22 września 2016 r.) i bez usterek, co potwierdzono protokołem odbioru końcowego z 30 września 2016 r. Stwierdzono natomiast, iż roboty budowlane rozpoczęto (i zrealizowano) bez ponownego ich zgłoszenia (posiadane przez Urząd zgłoszenie, w związku z nierozpoczęciem robót budowlanych przed upływem 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, było nieaktualne), co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 526-586)

b) Umowę dotyczącą „Integracji dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec”, obejmującą rozbudowę i przebudowę:

- drogi gminnej Nr 108912B – ul. Mogilnej w Ciechanowcu odc. I w km rob. 0+008,50 – 0+502 i odc. II w km rob. 0+000 – 0+246,20 o łącznej długości 739,70 m,
- drogi gminnej Nr 108921B – ul. Polna w Ciechanowcu w km rob. 0+000 – 0+343 o długości 343 m wraz z wykonaniem kanalizacji deszczowej,
- drogi gminnej Nr 108924B – ul. Ralkowej w Ciechanowcu odc. I w km rob. 0+000 – 0+700 i odc. II w km rob. 0+000 – 0+127 o łącznej długości 827 m wraz z wykonaniem kanalizacji deszczowej,
- drogi gminnej Nr 108929B – ul. Szerokiej w Ciechanowcu odc. I w km rob. 0+000 – 0+373,50 i odc. II w km rob. 0+000 – 0+223 o łącznej długości 596,50 m,
- drogi gminnej dojazdowej – ul. Sienkiewicza w Ciechanowcu w km rob. 0+000 – 0+151,50 o długości 151,50 m,
- drogi gminnej Nr 108853B – Nowodwory wieś w km rob. 0+000 – 1+399,80 o długości 1.399,80 m,
- drogi gminnej Nr 108861B – Kułaki wieś w km rob. 0+000 – 0+700 o długości 700 m.

na łączną kwotę 3.509,0 tys. zł, zawarto z wyłonionym wykonawcą 5 marca 2015 r. Przewidywała ona wykonanie przedmiotu zamówienia w okresie od 1 kwietnia do 28 listopada 2015 r. Warunki umowy były zgodne z ofertą i postanowieniami siwz. Zakres robót określony ww. umową został wykonany w terminie (tj. od 7 maja do 27 listopada 2015 r.).

W trakcie pierwszego odbioru robót z 4 grudnia 2015 r. Komisja stwierdziła usterki i braki, tj. „1/ poprawienie regulacji wysokościowej studni sanitarnych w ul. Mogilnej, Polnej i Ralkowej oraz wpustów ulicznych w ulicach: Polna i Ralkowa, 2/ udrożnienie odcinka nowo wybudowanej kanalizacji deszczowej w ul. Ralkowej, 3/ poprawienie zamocowania tablic znaków pionowych w ul. Mogilnej, Polnej i Ralkowej, 4/ poprawienie zaniżonej nawierzchni z kostki betonowej gr. 8 cm w obrębie skrzyżowania ulic Mogilna odc. I i Polna, 5/ poprawienie zagęszczenia poboczy w drodze gminnej Nr 108853B Nowodwory wieś, 6/ inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza sporządzona przez uprawnionego geodetę nie posiada rejestracji w ośrodku geodezyjnym”. Następnie Komisja w dniu 15 grudnia 2015 r. potwierdziła (w protokole odbioru robót) usunięcie tych usterek i wad.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764

W trakcie realizacji robót budowlanych dotyczących przebudowy ulic: Mogilna, Polna i Ralkowa w Ciechanowcu wraz z przebudową kanalizacji deszczowej, w dniu 21 października 2015 r. sporządzono protokół konieczności Nr 1/2015, w którym ujęto iż koniecznym jest wykonanie robót teletechnicznych, stanowiących roboty dodatkowe, a nie przewidzianych w przedmiarze robót stanowiących załącznik do umowy z 5 marca 2015 r. Tego samego dnia wykonawca – firma UNIBUD sporządziła i przekazała zamawiającemu kosztorys ze swoją propozycją cenową na wykonanie robót teletechnicznych na ul. Mogilnej, ul. Ralkowej oraz z prośbą o akceptację ceny (93,7 tys. zł z podatkiem VAT¹⁴) i „polecenie wykonania robót ze względu na konieczność wykonania prac w trybie pilnym”.

Roboty te – umową z 30 listopada 2015 r. – zlecono UNIBUDOWI bez stosowania przepisów Pzp, ze względu na art. 4 pkt 8 Pzp (wartość poniżej 30.000 euro).

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „udzielono dotychczasowemu wykonawcy zamówienia dodatkowego na roboty telekomunikacyjne o wartości 93,7 tys. zł, ponieważ przemawiały za tym względy ekonomiczne. Wykonanie przebudowy sieci telekomunikacyjnej po zakończeniu realizacji podstawowego zakresu skutkowałoby poniesieniem znacznie wyższych kosztów oraz utratą gwarancji na wykonanie zakresu podstawowego zadania. Mając na uwadze uwarunkowania ekonomiczne i społeczne nastąpiła bezwzględna konieczność wykonania robót telekomunikacyjnych. Pogarszające się warunki atmosferyczne zmuszały do niezwłocznego wykonania tych robót, w związku z czym czynnik czasowy zadecydował o podpisaniu umowy z Wykonawcą robót podstawowych. Ponadto należy nadmienić, iż przedmiotowe zadanie było współfinansowane ze środków budżetu państwa w ramach NPPDL, które należało rozliczyć w nieprzekraczalnym terminie do dnia 7 grudnia 2015 r. Niedotrzymanie warunków umowy o dofinansowanie skutkowałoby jego utratą”.

Zgodnie z wytycznymi do realizacji zadań w ramach NPPDL (w latach 2012-2015)¹⁵ do kosztów kwalifikowalnych zaliczano jedynie techniczne elementy bezpośrednio związane z drogą, zaś infrastruktura niezwiązana z drogą¹⁶ stanowiła koszt niekwalifikowalny.

Umowę na realizację tych robót zawarto z firmą UNIBUD 30 listopada 2015 r., tj. już po wykonaniu tych robót, co szczegółowo omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” (dowód: akta kontroli str. 320-460)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Udzielenie zamówienia na „Remont i adaptację pomieszczeń budynku szkoły podstawowej na Środowiskowy Dom Samopomocy w Ciechanowcu” wykonawcy, wybranemu niezgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych, tj. wbrew przepisowi art. 7 ust. 3 Pzp.

Złożone w tym postępowaniu dwie (z trzech złożonych w terminie) oferty zawierały bowiem:

- nieaktualne zaświadczenie z ZUS o nieposiadaniu zaległości (wystawione ponad 5 miesięcy przed upływem terminu składania ofert), mimo iż zgodnie z siwz i § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁷, przedmiotowe zaświadczenie powinno być wystawione nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert (wykonawca ZO z Zabłudowa),

¹⁴ Tj. 76,1 tys. zł bez podatku VAT, co stanowiło 2,7% wartości zamówienia (2.852,9 tys. zł bez podatku VAT).

¹⁵ www.bialystok.uw.gov.pl/NPPDL

¹⁶ Określona w § 140 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), w tym linie telekomunikacyjne

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 231. Od 28 lipca 2016 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. 2016, poz. 1126).

- nieaktualne zaświadczenie z Urzędu Skarbowego potwierdzające, że wykonawca nie zalega z opłacaniem podatków (wystawione ponad 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert), mimo iż zgodnie z siwz i § 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, przedmiotowe zaświadczenie powinno być wystawione nie wcześniej niż trzy miesiące przed upływem terminu składania ofert (wykonawca PB z Białegostoku),
- oświadczenia (obu ww. wykonawców), w których nie określili oni czy należą do grupy kapitałowej, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 5 Pzp.

Jednemu z tych wykonawców (ZO z Zabłudowa) udzielono zamówienia, mimo że podobnie jak drugi z oferentów, nie spełniał warunków udziału w postępowaniu i zgodnie z obowiązującym w dacie rozpatrywania ofert art. 24 ust 2 pkt 4 Pzp podlegał wykluczeniu, a jego oferta stosownie do postanowień art. 89 ust. 1 pkt 5, jako złożona przez wykonawcę wykluczonego z udziału w postępowaniu powinna zostać odrzucona.

W wyjaśnieniu Arkadiusz Radziszewski – były Kierownik Referatu Inwestycji (przewodniczący Komisji przetargowej), zeznał, że *„wynikło to z przeoczenia i krótkiego czasu na realizację tego zadania, które z uwagi na środki z budżetu państwa trzeba było zrealizować do końca roku. Głównie skupiliśmy się nad stroną finansową oferty oraz czy oferta zawiera wszystkie wymagane załączniki. Ponadto zamówieniami publicznymi zajmowali się w Urzędzie Pani M. Kendzierska i Pan A. Czołomiej. W tym czasie Pani M. Kendzierska przebywała na urlopie macierzyńskim i jej obowiązki przejął Pan A. Czołomiej. W związku z tym, dokonałem podziału czynności nad oceną ofert. Pan A. Czołomiej miał sprawdzić oferty pod kątem kompletności i spełniania udziału w postępowaniu, zaś ja zająłem się sprawdzeniem kosztorysów pod kątem ich zakresu rzeczowego”*.

W wyjaśnieniu samodzielny referent ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu (sekretarz Komisji przetargowej) Pan A. Czołomiej, podał, że *„wynikało to z mojego przeoczenia. Sprawdzenia ofert dokonałem pobieżnie i nie zwróciłem uwagi na nieaktualne zaświadczenia. Bardziej skupiłem się na tym czy oferty są kompletne i zawierają komplet wymaganych przez SIWZ załączników. Pragnę dodać, iż do kwietnia 2014 r. nie prowadziłem samodzielnie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Dopiero od maja 2014 r. (w związku z urlopem macierzyńskim pracownika odpowiedzialnego za zamówienia publiczne), przejąłem jego obowiązki realizując przy tym również swój dotychczasowy zakres obowiązków”*.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że brak ww. czynności wskazuje *„na niedopatrzanie członków komisji przetargowej. Z analizy dokumentacji ofertowej wynika, że wykryte nieprawidłowości nie zostały zauważone przez członków komisji przetargowej, którą powołałem do przeprowadzenia postępowania. Zatwierdziłem protokół postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty, opierając się na ustaleniach powołanej komisji przetargowej”*.

Ponadto NIK zauważa, że oferty złożone przez dwóch wykonawców – PB z Białegostoku i ZO z Zabłudowa – zawierały kosztorysy ofertowe opracowane przy pomocy tego samego programu NORMA PRO Wersja 4.43, Nr seryjny: 31142, z oznaczeniem w obu przypadkach jako użytkownika ZO z Zabłudowa. Okoliczności te wskazują, iż oba kosztorysy – rozpatrywane przez Zamawiającego, jako kluczowe elementy dwóch odrębnie złożonych ofert – mogły zostać przygotowane przez tego samego przedsiębiorcę. Zamawiający nie skorzystał przy tym z możliwości żądania od wykonawców w trybie art. 87 ust. 1 Pzp, wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert.

W wyjaśnieniu Arkadiusz Radziszewski – były Kierownik Referatu Inwestycji (przewodniczący Komisji przetargowej), zeznał, że *„nie zwróciłem na to uwagi. Kosztorysy sprawdziłem tylko pod kątem czy zawierają właściwy zakres rzeczowy w stosunku do przedmiaru oraz poprawność wyliczeń cen jednostkowych”*.

W wyjaśnieniu samodzielny referent ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu podał, że *„kosztorysy sprawdziłem tylko pod kątem czy zawierają właściwy zakres rzeczowy w stosunku do przedmiaru. Nie porównywałem kosztorysów pod kątem ich sporządzenia (tj. w jakim programie zostały opracowane oraz przez kogo). W związku z tym nie żądaliśmy od wykonawców dodatkowych wyjaśnień”*.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „oferty złożone przez dwóch wykonawców zawierały kosztorysy ofertowe opracowane przy pomocy programu NORMA PRO Wersja 4.43 Nr seryjny 31142 – zostały sprawdzone przez członków komisji przetargowej pod względem rachunkowym i zgodności z przedmiotem robót, natomiast nikt nie zwrócił uwagi na sygnaturę programu kosztorysowego w stopkach obu dokumentów”.

(dowód: akta kontroli str. 99-274, 617-619, 1057-1065)

2. Żądanie zawyżonej kwoty wadium w trzech postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych dotyczących dostawy i montażu zestawów płaskich kolektorów słonecznych, odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz remontu i adaptacji pomieszczeń budynku szkoły podstawowej na Środowiskowy Dom Samopomocy.

Zamawiający wbrew art. 45 ust. 4 Pzp żądał od biorących udział w postępowaniach oferentów wniesienia wadium w wysokości od 3,18 % do 5,72% wartości szacunkowej zamówienia, podczas gdy zgodnie z powołanym przepisem, zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3 % wartości zamówienia.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „omyłkowo zażądano wadium w wysokości przekraczającej 3 % wartości zamówienia. Z wyjaśnień uzyskanych od pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie ww. dokumentacji przetargowej wynika, że do obliczenia wartości wadium najprawdopodobniej błędnie przyjmowano cenę brutto zamówienia (jak przy obliczaniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy), a nie wartość netto. Ponadto pracownik przygotowujący ww. postępowania przetargowe zastępował w tym zakresie pracownika przebywającego na urlopie macierzyńskim i nie wykonywał wcześniej tych czynności samodzielnie”.

(dowód: akta kontroli str. 61-68, 99-102 i 1057-1060)

3. Zawarcie umowy na wykonanie dodatkowych robót telekomunikacyjnych dotyczących zadania „Integracja dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec”, po ich wykonaniu i bez kontrasygnaty skarbnika

W dniu 30 listopada 2015 r. Burmistrz podpisał umowę Nr RI.7013.2.6.2015 na realizację robót dodatkowych dotyczących zadania „Integracja dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec”. Zaciągnięcie przez Burmistrza tego zobowiązania nastąpiło po faktycznym wykonaniu robót objętych ww. umową oraz w sytuacji braku kontrasygnaty skarbnika, wymaganej art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej.

W wyjaśnieniu Skarbnik (do której zadań, zgodnie z § 6 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, należy kontrasygnowanie umów) podała, że „umowę na wykonanie robót dodatkowych podpisano 30 listopada 2015 r. Ze strony gminy umowę podpisał Burmistrz Ciechanowca. Z uwagi na fakt, że w tym samym dniu odbywała się sesja Rady Miejskiej w Ciechanowcu, na posiedzeniu której uczestniczyłam i w trakcie której zwiększono konieczne środki na realizację tego zadania oraz natłok innych obowiązków związanych ze zbliżającym się końcem roku budżetowego umowa nie została przeze mnie kontrasygnowana. Brak kontrasygnaty skarbnika na powyższej umowie jest wynikiem niedopatrzienia lub przeoczenia”.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „pracownik odpowiedzialny za sporządzenie umowy po podpisaniu jej przeze mnie, zobowiązany był do przedłożenia dla Skarbnika, celem jej kontrasygnowania. Z uzyskanych wyjaśnień od P. Skarbnik wynika, że czynność ta została najprawdopodobniej niedopełniona ze względu na nawał pracy w tym dniu”.

W wyjaśnieniu Arkadiusz Radziszewski – były Kierownik Referatu Inwestycji zeznał, że „nie mogłem przygotować umowy wcześniej, zanim uchwała Rady Miejskiej zwiększająca środki na te roboty nie zostanie podjęta. Jak tylko Rada Miejska dokonała zwiększenia środków na te zadanie, natychmiast przygotowałem i zaniósłem Burmistrzowi umowę, który podpisał ją razem z wykonawcą. W związku z tym, iż Pani

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

Skarbnik uczestniczyła w Radzie Miejskiej, która zakończyła się dość późno nie pamiętam czy przekazałam jej umowę do kontrasygnaty”.

Roboty dodatkowe dotyczące ww. zadania, zostały wykonane przed podpisaniem umowy na ich realizację. Przedmiotową umowę zawarto 30 listopada 2015 r., zaś oświadczenie kierownika robót, iż prace będące przedmiotem odbioru zostały wykonane zgodnie z warunkami określonymi w „umowie”, jest datowane na 25 listopada 2015 r. Tak więc, w momencie realizacji tych robót, nie dysponowano umową w formie wymaganej art. 648 § 1 Kodeksu cywilnego, stanowiącym, że „umowa na roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem”. Również w protokole odbioru robót dodatkowych z dnia 4 grudnia 2015 r. potwierdzono, że roboty były wykonywane przed zawarciem umowy, bowiem w pkt 3 podano „roboty zostały wykonane w okresie od 30 kwietnia do 3 grudnia 2015 r.”

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „umowa na wykonanie robót dodatkowych nie mogła być zawarta w terminie wcześniejszym, z uwagi na brak środków finansowych w pełnej kwocie koniecznej do realizacji zadania. Umowa została podpisana w dniu, w którym została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Ciechanowcu w sprawie zmian w budżecie Gminy Ciechanowiec, zabezpieczającą środki na ww. cel w pełnej wysokości”.

W wyjaśnieniu samodzielny referent ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu podał, że „nie uczestniczyłem w realizacji tych robót więc nie wiem kiedy zostały one wykonywane. Pragnę dodać, że bezpośredni nadzór przy realizacji całego zadania „Integracja dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych w gminie Ciechanowiec” został zlecony osobie z uprawnieniami spoza Urzędu. Osoba ta uczestniczyła również przy realizacji i odbiorze robót dodatkowych. Ja uczestniczyłem tylko w odbiorze końcowym tych robót w dniu 4 grudnia 2015 r.”

Zapłaty za roboty dodatkowe dokonano w 28 grudnia 2015 r., mimo że załączone do faktury dokumenty były wadliwe (na umowie brak kontrasygnaty skarbnika, w protokole odbioru robót termin realizacji zadania niezgodny z umową). W wyjaśnieniu Skarbnik podała, że „podpisałam przelew i zatwierdziłam fakturę do wypłaty, ponieważ zadanie to miało zabezpieczenie w planie finansowym wydatków na 2015 r., a konieczne środki finansowe były dostępne na rachunku bankowym gminy. Do faktury za wykonane roboty dołączony był protokół końcowy wykonawcy, co z kolei naraziłoby gminę na dodatkowe koszty w postaci karnych odsetek”.

(dowód: akta kontroli str. 416-450, 587-619, 1057-1065)

4. Niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu 5 stycznia 2015 r. zamówienia na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Ciechanowiec (w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.)”. Stanowiło to naruszenie obowiązku wynikającego z art. 95 ust. 1 Pzp.

W wyjaśnieniu samodzielny referent ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu podał, że „wynikało to głównie z natłoku bieżącej pracy i realizacji dodatkowych obowiązków, które wykonywałem za pracownika w związku z jego długotrwałą nieobecnością (urlop macierzyński). Dotychczas nie zajmowałem się samodzielnie zamówieniami publicznymi więc nie miałem dużego doświadczenia w tym zakresie oraz wypracowanego nawyku w związku z powtarzalnością niektórych czynności (w tym zamieszczania ogłoszeń). Mając w tym czasie inne pilniejsze prace odłożyłem przygotowanie tego ogłoszenia na późniejszy termin. Ponieważ nigdzie nie zapisałem, że muszę tę czynność wykonać, zapomniałem o tym”.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 617-619 i 623-626)

5. Rozpoczęcie realizacji inwestycji drogowej bez aktualnego zgłoszenia właściwemu staroście.

Roboty budowlane polegające na przebudowie drogi gminnej we wsi Wojtkowice Stare rozpoczęto 30 sierpnia 2016 r., tj. po upływie ponad dwóch lat i czterech miesięcy od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia (1 kwietnia 2014 r.), czym naruszono art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego¹⁹ w brzmieniu wówczas obowiązującym

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

iż „do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Mimo, iż od 28 czerwca 2015 r. – ustawą z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁰ – nastąpiła zmiana art. 30 ust. 5 w zakresie wydłużenia terminu rozpoczęcia robót z dwóch do trzech lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, to mając na uwadze art. 6 ust. 1 tej zmiany ustawy, do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „pracownik odpowiedzialny za przygotowanie dokumentacji związanej z procesem budowlanym poinformował mnie, że zgłoszenie wykonania zamiaru robót budowlanych jest ważne, ponieważ w marcu 2015 r. Przedsiębiorstwo Robót Komunalnych FARE w Ciechanowcu wykonało na moje zlecenie roboty drogowe, polegające na nawożeniu kruszywem naturalnym, profilowaniu nawierzchni oraz wycince zakrzaczeń w pasie drogowym, co należało uznać za prace związane z przebudową drogi”.

W wyjaśnieniach Kierownik Referatu Inwestycji oraz samodzielny referent ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu podali, że „dokumentacja dotycząca ponownego zgłoszenia robót budowlanych związanych z przebudową drogi gminnej we wsi Wojtkowice Stare, nie była przeze mnie przygotowana z powodu świadomości, iż zgłoszenie nadal jest ważne. Wynikało to z tego, iż nasze Przedsiębiorstwo Robót Komunalnych FARE z Ciechanowca wykonywało na tej drodze w 2015 r. naprawę nawierzchni żwirowej, ponowne profilowanie nawierzchni oraz wycinkę zakrzaczenia”.

Odnosząc się do wyjaśnienia Burmistrza, Kierownika Referatu Inwestycji i samodzielnego referenta ds. budownictwa w Referacie Inwestycji Urzędu należy wskazać, że zlecenie z 18 maja 2015 r. dotyczyło wyprofilowania żwirowych nawierzchni ośmiu dróg gminnych na terenie gminy Ciechanowiec oraz wykonania naprawy nawierzchni żwirowych poprzez likwidację zadoleń kruszywem naturalnym lub kruszywem łamanym i ponowne wyprofilowanie nawierzchni czterech dróg gminnych (w tym przedmiotowej drogi gminnej Nr 223 Wojtkowice Stare). Prace o takim charakterze prowadzone są corocznie w ramach wiosennego przeglądu stanu dróg gminnych, w ramach których wykonywane są bieżące ich naprawy (np. profilowanie, równanie nawierzchni, likwidacja zadoleń i zakrzaczeń). Natomiast zgodnie z projektem budowlanym dotyczącym „Przebudowy drogi gminnej we wsi Wojtkowice Stare” (stanowiącym załącznik do zgłoszenia z 30 września 2013 r. wykonania robót budowlanych) przebudowa przedmiotowej drogi zakładała: 1/ wykonanie nawierzchni bitumicznej z masy mineralno-asfaltowej gr. 4 cm – warstwa ścieralna, 2/ wykonanie nawierzchni bitumicznej z masy mineralno-asfaltowej gr. 4 cm – warstwa wiążąca, 3/ wykonanie podbudowy z kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie gr. 30 cm (10+20cm), 4/ wykonanie utwardzonych poboczy i wjazdów z masy mineralno-asfaltowej na podbudowie z kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie gr. 30 cm, 5/ wykonanie poboczy z kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie gr. 10 cm. (dowód: akta kontroli str. 526-586, 617-626, 1057-1060 i 1068-1088)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie i prowadzenie przez Urząd postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania stwierdzono bowiem w jednym z 10 badanych postępowań, a w kolejnych dwóch postępowaniach ujawniono nieprawidłowości niemające wpływu na ich wyniki (pozostałe siedem postępowań przeprowadzono zgodnie z Pzp). Negatywnie ocenia się natomiast realizację dwóch zamówień, bowiem w jednym przypadku roboty budowlane były wykonywane po upływie terminu obowiązywania zgłoszenia budowy, zaś w drugim przypadku pisemną umowę na wykonanie robót dodatkowych zawarto dopiero po ich wykonaniu i bez kontrasygnaty skarbnika.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 443.

2. Prawdliwość udzielania ulg i zwolnień podatkowych oraz podawania wykazu ulg w zakresie podatków do wiadomości publicznej

2.1. Podejmowanie przez Radę Miejską w Ciechanowcu uchwał w sprawie zwolnień podatkowych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Ciechanowiec obowiązywało łącznie dziewięć uchwał podjętych przez Radę Miejską w Ciechanowcu (dalej „Rada Miejska”) dotyczących: zwolnień od podatku od nieruchomości, zwolnień od podatku od nieruchomości udzielanych w ramach pomocy de minimis, określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości oraz obniżenia średniej ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego.

(dowód: akta kontroli str. 627-642 i 646)

Rada Miejska 16 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości udzielanych w ramach pomocy de minimis²¹ (projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany 25 kwietnia 2016 r. przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. O przesłaniu projektu uchwały do UOKiK została poinformowana również Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku). (dowód: akta kontroli str. 640-645)

Do zakończenia kontroli NIK, na terenie gminy Ciechanowiec nadal obowiązuje podjęta jeszcze w 2006 roku uchwała w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości²², co zostało szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 646)

2.1.2. W latach 2014 – 2016 skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień podatkowych (bez ulg i zwolnień ustawowych) wyniosły odpowiednio: 359.516 zł, 320.332 zł i 140.332 zł, co stanowiło 1,8%, 1,2% i 0,7% dochodów własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str.682-683)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na obowiązywaniu uchwały Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości zawierającej niedozwolone zwolnienia podmiotowe określone w § 1 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, dotyczące:

- budynków i gruntów stanowiących własność lub będących w posiadaniu lub trwałym zarządzie instytucji kultury,
- budynków mieszkalnych związanych z prowadzeniem działalności rolniczej na terenie miasta,
- budynków pozostałych będących własnością lub współwłasnością emerytów i rencistów.

Wprowadzone zwolnienia nie dotyczą nieruchomości lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a zatem postanowienia ww. uchwały są niezgodne z przepisami art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³ oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴.

Takie stanowisko zaprezentowała Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku (dalej „RIO”) w wystąpieniu pokontrolnym z 2 września 2015 r. i ma ono również oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na przykład, w wyroku z 21 lipca 2009 r. WSA w Gorzowie Wlkp.²⁵ wskazał, że art. 7 ust. 3 tej ustawy daje radom gmin kompetencje do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych, a nie podmiotowych. Jak wyjaśnił Sąd, nawet jeśli treść uchwały rady gminy określa, że wprowadza się zwolnienie przedmiotowe (np. dotyczące nieruchomości lub ich części), ale w rzeczywistości ze zwolnienia mogą korzystać podatnicy na podstawie kryterium podmiotowego, to taka uchwała narusza

²¹ Uchwała Nr 104/XVII/16 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r. poz. 2576).

²² Uchwała Nr 9/III/06 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2006 r. Nr 302 poz. 3186).

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych”.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

²⁵ I SA/Go 247/09. Z kolei w wyrokach z 19.12.2016 r. (II FSK 1307/16) czy z 6.05.2016 r. (II FSK 2217/14) Sąd przyjął, że zwolnienie może dotyczyć wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Przedmiot powinien być tak określony, aby niemożliwa była identyfikacja określonego podatnika oraz żeby dotyczył potencjalnie nieoznaczonego indywidualnego podatnika.

uprawnienia nadane radzie gminy ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Co więcej, w takim przypadku naruszony zostaje również art. 217 Konstytucji RP²⁶, zgodnie z którym nakładanie podatków, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania następuje w drodze ustawy.

Burmistrz Ciechanowca, wykonując zalecenia RIO z 2 września 2015 r., przedłożył Radzie Miejskiej 30 listopada 2015 r. projekt uchwały w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości. Projekt ten zawierał regulacje, które były zgodne z przepisami art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Jednak Rada Miejska odrzuciła projekt uchwały w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości (za podjęciem uchwały głosowało pięciu radnych, przeciw było dziewięciu). Po tym terminie, Burmistrz nie występował z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie zmiany uchwały z 19 grudnia 2006 r. Jak wyjaśnił „nie wystąpiłem ponownie z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości, ponieważ projekt uchwały w tej sprawie przedłożony Radzie Miejskiej w Ciechanowcu w dniu 30.11.2015 roku spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem radnych, a od tamtej pory skład Rady się nie zmienił”. Żadnych innych działań w celu doprowadzenia do zgodności uchwały Rady Miejskiej z obowiązującymi przepisami nie podjęła też RIO. (dowód: akta kontroli str.646-681, 1053-1056 i 1089-1090)

2.2. Prawdliwość prowadzenia postępowań podatkowych oraz wydawania decyzji w sprawach ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

2.2.1. W latach 2014 – 2016 do Urzędu wpłynęło 107 wniosków podatników w sprawie udzielenia ulg podatkowych (umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę, odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę) na łącznie 390.534 zł, z czego 74 wnioski na łącznie 237.581 zł zostało załatwionych pozytywnie (uwzględniały w całości lub w części prośby podatników). (dowód: akta kontroli str.684-685)

2.2.2. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 31 postępowań podatkowych²⁷, na podstawie których Burmistrz Ciechanowca wydał 28 decyzji w sprawie umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę na łącznie 145.520,60 zł oraz trzy decyzje dotyczące odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 78.280 zł. Analiza tych postępowań wykazała między innymi, że:

- każda decyzja przyznająca ulgi podatkowe została wydana na podstawie przepisów art. 67a i 67b Ordynacji podatkowej. Siedem z 31 decyzji podatkowych zostało podpisanych przez Burmistrza Ciechanowca Mirosława Reczko, a pozostałe 24 decyzje z upoważnienia Burmistrza podpisał inspektor Halina Kobryniak. W Urzędzie wszystkie analizowane postępowania podatkowe były prowadzone przez inspektor Halinę Kobryniak. W wyjaśnieniu Burmistrz Ciechanowca stwierdził, że „Pani Halina Kobryniak prowadziła postępowania podatkowe w sprawach dotyczących udzielania ulg, ponieważ było to zgodne z jej zakresem czynności. Natomiast podpisywała decyzje w tych sprawach z uwagi na moje upoważnienie do wydawania takich decyzji. Nadzór nad postępowaniem podatkowym sprawowałem osobiście, ponieważ każdy wniosek był ze mną konsultowany”,
- w każdym z 31 postępowań, zgodnie z art. 126 i 129 Ordynacji podatkowej, zachowano zasadę pisemności i jawności postępowania,
- w trzech sprawach, w których Burmistrz Ciechanowca wydał w części decyzje odmowne, wyznaczono stronom siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, stosownie do przepisu art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej. W pozostałych 28 sprawach, gdzie podatnikom udzielono ulgi, odstępowano od tego wymogu, zgodnie z przepisem art. 200 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej,

²⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.

²⁷ Wszystkie te postępowania, w przypadku których udzielona ulga (należność główna + odsetki) wynosiła ponad 500 zł.

- 15 z 31 decyzji przyznających ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej zawierało uzasadnienie faktyczne, co było zgodne z przepisem art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej. Pozostałe 16 decyzji nie zawierało uzasadnienia faktycznego, co zostało szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- w 18 sprawach (w których wydano decyzje przyznające ulgi) zachodziły przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego wskazanego przez podatnika. W pozostałych 13 sprawach wymienione przesłanki nie wystąpiły, co zostało szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- w sześciu postępowaniach nie zebrano pełnego materiału dowodowego, co zostało szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- wszystkie decyzje zostały wydane w terminach określonych w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. (dowód: akta kontroli str.691-773 i 1053-1056)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

- 1) W 16 (z 31 analizowanych) decyzjach przyznających podatnikom ulgi polegające na umorzeniu zaległości podatkowej, odroczeniu terminu płatności oraz rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej, nie zawarto uzasadnienia faktycznego ze wskazaniem faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, wydając decyzje. Takie działanie w ocenie NIK nie odpowiadało art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej oraz zasadzie prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, wyrażonej w art. 121 tej ustawy²⁸.

W wyjaśnieniu Burmistrz Ciechanowca podał „w uzasadnieniach decyzji nie zawarto wszystkich ustalonych przez Urząd dowodów i faktów wynikających ze zgromadzonej w aktach spraw dokumentacji z uwagi na duży zakres obowiązków pracownika oraz ze względu na niedopatrzenie i rutynę przy pisaniu decyzji”. Z kolei inspektor Halina Kobryniak stwierdziła „nadmiar obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy spowodował, że w przypadku wymienionych decyzji nie zawarto uzasadnienia faktycznego ze wskazaniem faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, wydając decyzję”.

(dowód: akta kontroli str. 691-700, 709-714, 719-731, 742-750, 755-758, 767-772 i 1050-1056)

- 2) W 13 (z 31 analizowanych) sprawach na kwotę 133.952,60 zł umorzenie zaległości podatkowej oraz rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej uzasadnione zostało okolicznościami spoza zakresu „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”²⁹, do których organ zaliczył np.: trudną sytuację finansową podatnika spowodowaną spadkiem popytu na wyroby i usługi budowlane, obniżenie stawek za usługi transportowe, nieterminowe regulowanie płatności przez kontrahentów, fakt zatrudniania przez podatnika pracowników, trwające kilka lat próby uruchomienia działalności gospodarczej, trudności z pozyskaniem kontrahentów lub sprzedażą materiałów, ujemny stan środków obrotowych na początku roku, brak zleceń na roboty, realizowanie inwestycji, czy też budowa przyłącza do własnego budynku.

Nie są to okoliczności wskazujące na „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny”, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych³⁰. W szczególności, ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych sytuacji losowych podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości. Zasadą jest płacenie podatków, a ich umorzenie powinno mieć charakter wyjątkowy. Z orzecznictwa wynika też, że stosowanie ulg,

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2008 r. VI SA/Wa 264/08

²⁹ Klauzule generalne wymienione w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2003 r. III SA 2040/01, Wyrok WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. SA/Sz 945/01, Wyrok NSA OZ w Lublinie z 12 czerwca 2000 r. I SA/Lu 375/99, oraz Wyrok WSA w Krakowie z 4 kwietnia 2014 r. I SA/Kr 2070/13.

a zwłaszcza umorzenie zaległości podatkowej skarbu państwa (analogicznie wspólnoty samorządowej) nie może być sposobem na przerzucanie na wspólnotę samorządową ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorcy jest natomiast okolicznością mieszczącą się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tych 13 sprawach:

a) W latach 2013 – 2016 Burmistrz Ciechanowca, Mirosław Reczko trzykrotnie³¹ umorzył Spółce zaległości podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości na łączną kwotę 50.053 zł (należność główna + odsetki), mimo że wszystkie złożone przez tego podatnika wnioski umotywowane były tymi samymi okolicznościami, tj. powoływano się na trudną sytuację będącą następstwem pożaru, wydłużający się proces przebranzowienia Spółki, która od kilku lat nie prowadzi działalności gospodarczej, a tym samym nie przynosi dochodu. W uzasadnieniach wszystkich trzech decyzji umorzeniowych z: 16 września 2013 r., 25 sierpnia 2015 r. i 3 sierpnia 2016 r. wskazano m. in., że „doprowadzenie do stanu użyteczności zakładu zniszczonego w pożarze wymaga dużych nakładów finansowych³², ponadto niepowodzenie w działaniach związanych z pozyskaniem funduszy [...]”³³ to okoliczności, które spowodowały sytuację uniemożliwiającą wywiązanie się ze zobowiązań podatkowych”.

[...]”³⁴ Ponadto, w uzasadnieniu decyzji z 25 sierpnia 2015 r. nie wskazano dowodów, które w ocenie organu miały wpływ na „nieprzewidziane zdarzenia, na które podatnik nie miał wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania”. W wyjaśnieniu Burmistrz Ciechanowca stwierdził, że „w przedmiotowej decyzji zawarto uzasadnienie i wskazano fakty na podstawie których organ podjął decyzję o umorzeniu zaległości. Być może ta argumentacja była zbyt lakoniczna, w związku z czym w przyszłości decyzje będą miały pełne uzasadnienie wraz z przytoczeniem dowodów potwierdzających trudną sytuację finansową wnioskodawców”. Wymieniona decyzja nie zawierała również uzasadnienia prawnego, co stanowiło naruszenie art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej. W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „pominięcie uzasadnienia prawnego w przedmiotowej decyzji wynikało z przeoczenia i było to działanie niezamierzone”.

W trakcie postępowania zakończonego wydaniem 25 sierpnia 2015 r. decyzji umorzeniowej, Spółka nie przedłożyła w Urzędzie dokumentów wymaganych wezwaniem z 2 lipca 2015 r.³⁵. Zgodnie z art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej niewypełnienie przez stronę warunków określonych wezwaniem z 2 lipca 2015 r. stanowiło przesłankę do pozostawienia podania strony bez rozpatrzenia. Burmistrz Ciechanowca nie wydał postanowienia tej treści, chociaż był do tego zobowiązany przepisem art. 169 § 4 Ordynacji podatkowej.

W wyjaśnieniu stwierdził, że „niedopełnienie wymogu wynikającego z art. 169 § 4 Ordynacji podatkowej, który stanowi że w sytuacji kiedy podatnik nie przedłoży dokumentów wymaganych wezwaniem, należy wydać postanowienie o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia miało charakter nieumyślny. Doszło do przeoczenia, które doprowadziło do opisywanej nieprawidłowości”. [...]”³⁶

(dowód: akta kontroli str. 691-700, 774-888 i 1053-1056)

Decyzją z 15 kwietnia 2014 r. Burmistrz Ciechanowca³⁷ umorzył przedsiębiorcy zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2014 rok (I rata)

³¹ [...] - Treść pominięta ze względu na tajemnicę skarbową – art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.)

³² [...] - Patrz przypis nr 31

³³ Patrz przypis nr 31.

³⁴ Patrz przypis nr 31.

³⁵ Wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy, informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczącej 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 – na odpowiednim formularzu oraz dokumentów sprawozdawczości finansowej za 3 ostatnie lata podatkowe (bilans, rachunek zysków i strat, zeznanie CIT, itp.), dokumentów uzasadniających udzielenie wnioskowanej ulgi.

³⁶ Patrz przypis nr 31.

³⁷ Z upoważnienia Burmistrza decyzję podpisał inspektor Halina Kobryniak.

w kwocie 2000 zł, uznając jego trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, tj. ważny interes podatnika (we wniosku przedsiębiorca wskazał, że prowadzona przez niego firma w 2013 roku „borykała się z fatalną sytuacją na rynku w branży budowlanej, a pogłębienie strat w formie spowodowane było niewpłaceniem zobowiązań pieniężnych przez nierzetelnych kontrahentów”). W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że „dla oceny zasadności żądania umorzenia zaległości podatkowej istotna jest obecna sytuacja podatnika. W ramach tej ustalono, że trudności płatnicze mają charakter okresowy. Ważny interes podatnika przemawia za umorzeniem zaległości podatkowej”. W decyzji brak jest aktualnej analizy sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 2000 zł. [...]”³⁸ Zdaniem NIK, w tej sprawie Urząd nie zebrał pełnego materiału dowodowego, do czego był zobowiązany przepisem art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy brakowało informacji o kwocie odzyskanych (lub nie) należności w związku z prowadzoną windykacją w stosunku do kontrahentów podatnika [...]”³⁹. W wyjaśnieniu inspektor Halina Kobryniak podała, że „w przypadku tego podatnika, w wyniku przeoczenia: nie zebrałam pełnego materiału dowodowego, w wydanej decyzji zabrakło analizy aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji przez niego zobowiązań w wysokości 2000 zł. oraz nie przytoczono dowodu, to jest zeznania podatkowego za 2013 rok i co z niego wynikało”.

(dowód: akta kontroli str. 709-711, 889-891 i 1050-1052)

- c) Decyzją z 1 grudnia 2014 r. Burmistrz Ciechanowca⁴⁰ umorzył przedsiębiorcy zaległość podatkową z tytułu podatku od środków transportowych za 2014 rok (II rata) w kwocie 860 zł, uznając jego trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, tj. ważny interes podatnika oraz interes publiczny (we wniosku przedsiębiorca wskazał, że od połowy roku rozpoczął działalność gospodarczą i nie posiada zleceń). W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in. „z przeprowadzonego postępowania i zgromadzonych akt sprawy wynika, że zachodzą przesłanki uzasadniające istnienie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego obliwujące do uwzględnienia podania. Podnoszony fakt nieuzyskania wystarczająco wysokich dochodów z uwagi na brak zleceń na roboty może być uznany za spełnienie tej przesłanki, gdyż trudna sytuacja gospodarcza w regionie powoduje brak zleceń na roboty transportowe”. W decyzji brak jest aktualnej, w ocenie NIK, analizy sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 860 zł. [...]”⁴¹. Jak wyjaśniła inspektor Halina Kobryniak „również w przypadku tego podatnika, w wyniku przeoczenia: w wydanej decyzji zabrakło analizy aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji przez niego zobowiązań w wysokości 860 zł. oraz nie przytoczono dowodu, to jest zeznania podatkowego za 2013 rok i co z niego wynikało”.

(dowód: akta kontroli str. 712-714, 892-894 i 1050-1052)

- d) W latach 2012 – 2014 Burmistrz Ciechanowca dwukrotnie umorzył przedsiębiorcy zaległości podatkowe z tytułu podatku od środków transportowych (za 2009 i 2010 rok – 74.105 zł i za 2014 rok (I rata) – 12.822 zł) na łączną kwotę 86.927 zł. W uzasadnieniu wniosku o przyznanie ulgi w 2014 roku, przedsiębiorca wskazał trudną sytuację finansową jego firmy, uniemożliwiającą zapłatę zaległości a wynikającą głównie ze wzrostu kosztów prowadzenia firmy transportowej oraz obniżenia stawek za wykonane usługi. W uzasadnieniu decyzji z 23 kwietnia 2014 r. wskazano m.in. „za okoliczności uzasadniające ważny interes podatnika należy potraktować obniżenie stawek, jak również nieterminowe płatności za świadczone usługi przez kontrahentów, które wystąpiły niezależnie od podatnika w następstwie których popadł on w zaległość w regulowaniu swoich należności. Ważny interes podatnika przemawia za umorzeniem zaległości podatkowej, która była wynikiem

³⁸ Patrz przypis nr 31.

³⁹ Patrz przypis nr 31.

⁴⁰ Z upoważnienia Burmistrza decyzję podpisała inspektor Halina Kobryniak.

⁴¹ Patrz przypis nr 31.

nieprzewidzianych zdarzeń, na które podatnik nie miał wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania. W decyzji nie ma aktualnej analizy sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 12.822 zł. Ze zgromadzonego przez Urząd materiału dowodowego wynika, że przedsiębiorca znajduje się w dobrej kondycji finansowej, pozwalającej na uregulowanie wymienionej zaległości. [...]42. W tej sprawie Urząd nie zebrał pełnego materiału dowodowego, mimo wymogu wynikającego z przepisu art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy brakowało informacji o kwocie odzyskanych (lub nie) należności w związku z wezwaniem kontrahenta do uregulowania zaległości [...]43. W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że „w wyniku niedopatrzania nie zwrócono uwagi na brak innych niż złożone dokumentów oraz nie dokonano szczegółowej analizy sytuacji finansowej. W przedmiotowej decyzji pominięto też przytoczenie dowodu potwierdzającego przychody podatnika z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Niedociągnięcia te spowodowane były rutyną przy pisaniu decyzji (posługiwaniem się wcześniej opracowanych projektów). Z uwagi na powyższe w przyszłości decyzje będą miały pełne uzasadnienie wraz z przytoczeniem dowodów potwierdzających trudną sytuację finansową wnioskodawców”.

(dowód: akta kontroli str. 715-718, 773, 895-901 i 1053-1056)

- e) Przy wydawaniu decyzji z 4 lutego 2015 r. w sprawie umorzenia zaległości podatkowej z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego za 2014 rok (II – IV rata) w wysokości 618 zł⁴⁴, za okoliczność uzasadniającą ważny interes podatnika uznano „*padnięcie krowy*”, co w ocenie podatnika w znacznym stopniu obniżyło wysokość uzyskiwanych dochodów. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że „*Pana sytuacja finansowa nie pozwala na zapłatę zaległego podatku, gdyż wzrost wydatków w ostatnim okresie znacznie obniżył dochód, w skali prowadzonego gospodarstwa. Wystąpiło zdarzenie losowe oraz potrzeba zabezpieczenia podstawowych potrzeb rodziny, którą można uznać za ważny interes podatnika*”. W decyzji nie zawarto aktualnej analizy sytuacji finansowej podatnika, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 618 zł. Natomiast ze zgromadzonego przez Urząd materiału dowodowego wynika, że podatnik znajduje się w dobrej kondycji finansowej, pozwalającej na uregulowanie wymienionej zaległości. [...]45. Jak wyjaśniła inspektor Halina Kobryniak „*był to wynik przeoczenia spowodowany kumulacją pilnych do wykonania innych zadań*”.

(dowód: akta kontroli str. 742-744, 942-943 i 1050-1052)

- f) W trzech decyzjach: z 20 maja 2014 r., 10 listopada 2014 r. oraz 17 czerwca 2015 r. – wydanych przez Burmistrza Ciechanowca Mirosława Reczko [...]46 – w których umorzono zaległości wraz z odsetkami za zwłokę z tytułu podatku od nieruchomości (za luty i za wrzesień 2014 roku oraz odsetki za zwłokę od zaległości za styczeń i marzec 2015 roku) na łącznie 72.335 zł, przesłanką udzielenia ulg była trudna sytuacja finansowa zakładu spowodowana spadkiem dochodów z tytułu prac zleconych. [...]47 W związku z tym, zakładowi brakowało środków na opłacenie zaległego podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., „*że spłata tej zaległości w całości może być trudna przy obecnej sytuacji finansowej, a dochodzenie zadłużeń w tej sytuacji mogłoby mieć wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i utratę płynności finansowej zagrażającą upadłością zakładu. W ramach tej oceny ustalono, że trudności płatnicze mają charakter okresowy, a udzielona pomoc ze względu na ważny interes strony, przyniesie efekt w postaci uporania się z kłopotami finansowymi*”. W ocenie NIK, w żadnej decyzji nie zawarto aktualnej analizy sytuacji finansowej podatnika, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji przez niego zobowiązań w wysokości: 35.401 zł, 35.153 zł i 1.781 zł (łącznie 72.335 zł). W wyjaśnieniu Burmistrz Ciechanowca

⁴² Patrz przypis nr 31.

⁴³ Patrz przypis nr 31.

⁴⁴ Z upoważnienia Burmistrza decyzję podpisała inspektor Halina Kobryniak.

⁴⁵ Patrz przypis nr 31.

⁴⁶ Patrz przypis nr 31.

⁴⁷ Patrz przypis nr 31.

stwierdził, że „umorzono zobowiązanie podatkowe w latach 2014-2015 [...]”⁴⁸ i w decyzji nie przedstawiono wyczerpująco aktualnej analizy finansowej podatnika z powodu wykorzystywania opracowanych wcześniej projektów decyzji. [...]”⁴⁹ zapłata podatku od nieruchomości przekraczała możliwości finansowe zakładu i pozbawiłaby płynności finansowej, co z kolei zagroziłoby koniecznością zaciągnięcia wobec innych podmiotów i pracowników. Sytuacja ta miała charakter przejściowy i później zakład nie ubiegał się o ulgi. Gdyby należność została tylko rozłożona na raty, brak płynności finansowej zakładu przedłużył by się na kolejne okresy, a do tego nie można było dopuścić”. [...]”⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 724-729, 923-928, 755-756, 938-939 i 1053-1056)

- g) Decyzją z 7 marca 2016 r. Burmistrz Ciechanowca⁵¹ umorzył przedsiębiorcy zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2015 rok (III i IV rata) w łącznej wysokości 5.692,60 zł, uznając jego trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, tj. ważny interes podatnika (we wniosku przedsiębiorca wskazał, że jego firma w okresie jesienno-zimowym ma problemy ze sprzedażą materiałów budowlanych. Stąd traci płynność finansową i nie jest w stanie zapłacić „tak wysokich podatków od nieruchomości”). W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in. „w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istniał ważny interes podatnika. W ramach tej oceny ustalono, że trudności płatnicze mają charakter okresowy. Ważny interes podatnika przemawia za umorzeniem zaległości podatkowej. Prowadzona działalność gospodarcza daje możliwość zarobkowania, stanowi środek do utrzymania podatnika i rodziny, ponadto jest użyteczna dla miejscowej społeczności – chociażby w ten sposób, że zwiększy wpływy do lokalnego budżetu”. Zdaniem NIK, w decyzji nie zawarto aktualnej analizy sytuacji finansowej podatnika, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 5.692,60 zł. W tej sprawie Urząd nie zebrał pełnego materiału dowodowego, mimo wymogu wynikającego z przepisu art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy brakowało pełnej informacji o sytuacji finansowej podatnika, na przykład [...]”⁵². W wyjaśnieniu inspektor Halina Kobryniak stwierdziła „w przypadku tego podatnika również w wyniku przeoczenia w wydanej decyzji zabrakło analizy aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji przez niego zobowiązania w wysokości 5.692,60 zł. Nadmiar zadań spowodował, że w postępowaniu nie zebrano pełnego materiału dowodowego”.

(dowód: akta kontroli str. 767-769, 773, 970-971 i 1050-1052)

- h) Przy wydawaniu decyzji z 27 czerwca 2016 r. w sprawie umorzenia zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za 2016 rok (I i II rata) w wysokości 6.910 zł⁵³, za okoliczność uzasadniającą ważny interes podatnika uznano budowę przyłącza kanalizacyjnego, co w ocenie podatnika wiązało się z dużym obciążeniem finansowym. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że „zaległość podatkowa była wynikiem nieprzewidzianych zdarzeń, na które podatnik nie miał wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania. Po zweryfikowaniu przedstawionego stanu faktycznego dokonano oceny, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy zaistniał ważny interes podatnika. Obniżyły się zdolności płatnicze podatnika. Wnioskodawca ponosi wydatki przewyższające dochody. Ważny interes podatnika przemawia za umorzeniem zaległości podatkowej”. W decyzji nie zawarto aktualnej analizy sytuacji finansowej podatnika, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania w wysokości 6.910 zł. Nie wskazano „nieprzewidzianych zdarzeń”, które w ocenie organu miały wpływ na powstanie zaległości podatkowej. W tej sprawie Urząd nie zebrał pełnego materiału dowodowego, mimo wymogu wynikającego z przepisu art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy brakowało pełnej informacji o sytuacji finansowej

⁴⁸ Patrz przypis nr 31.

⁴⁹ Patrz przypis nr 31.

⁵⁰ Patrz przypis nr 31.

⁵¹ Z upoważnienia Burmistrza decyzję podpisała inspektor Halina Kobryniak.

⁵² Patrz przypis nr 31.

⁵³ Z upoważnienia Burmistrza decyzję podpisała inspektor Halina Kobryniak.

podatnika, [...] ⁵⁴. W wyjaśnieniu inspektor Halina Kobryniak stwierdziła, że „*był to wynik mojego niedopatrzenia*”. [...] ⁵⁵

(dowód: akta kontroli str. 770-772, 972-974 i 1050-1052)

- i) Burmistrz Ciechanowca ⁵⁶ decyzjami z 10 lutego 2014 r. umorzył Przedsiębiorcy zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2013 rok w kwocie 6.860 zł oraz rozłożył na cztery raty zaległość w kwocie 6.533 zł, uznając jego trudną sytuację finansową za okoliczność, o której mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, tj. ważny interes podatnika oraz interes publiczny. We wniosku przedsiębiorca wskazał, że [...] ⁵⁷ rozpoczął budowę [...] ⁵⁸, którego realizacja wymaga dużych nakładów finansowych. Dodał, że przejściowe trudności płatnicze spowodowane są recesją na rynku, a nowy rodzaj działalności przynosi jeszcze zbyt niski zysk. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że „*zachodzą przesłanki określone w przepisach art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej wobec faktu, że o istnieniu ważnego interesu w przypadku przedsiębiorcy decyduje groźba utraty płynności finansowej, możliwość dalszego prowadzenia działalności gospodarczej i jej rozwoju. Dla oceny zasadności żądania umorzenia zaległości podatkowej istotna jest obecna sytuacja podatnika. Ważny interes podatnika przemawia za umorzeniem w części zaległości podatkowej, stanowi środek do utrzymania podatnika i rodziny, ponadto jest użyteczna dla miejscowej społeczności i gości spoza regionu – chociażby w ten sposób zwiększy wpływy do lokalnego budżetu*”. W ocenie NIK, w decyzjach nie zawarto aktualnej analizy sytuacji finansowej podatnika, a także skutków ekonomicznych jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązań w wysokości odpowiednio: 6.860 zł i 6.533 zł. W tej sprawie Urząd nie zebrał pełnego materiału dowodowego, mimo wymogu wynikającego z przepisu art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy brakowało pełnej informacji o sytuacji finansowej podatnika, [...] ⁵⁹. W wyjaśnieniu inspektor Halina Kobryniak podała „*podobnie jak w innych sprawach stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem mojego przeoczenia, spowodowanego nadmiarem zadań na zajmowanym stanowisku pracy*”. [...] ⁶⁰ W 2013 roku uzyskał od Burmistrza Ciechanowca ulgi z tytułu podatku od nieruchomości. Decyzjami z 2 kwietnia 2013 r. umorzono przedsiębiorcy zaległość w kwocie 4.712 zł oraz rozłożono na cztery raty zaległość w kwocie 4.464 zł. Ponadto, w trakcie prowadzonego przez inspektor Halinę Kobryniak postępowania podatkowego zakończonego wydaniem decyzji 10 lutego 2014 r., przedsiębiorca nie przedłożył w Urzędzie dokumentów wymaganych wezwaniem z 2 stycznia 2014 r. (dotyczących aktualnej sytuacji finansowej, majątkowej i rodzinnej). Zgodnie z art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, niewypełnienie przez stronę warunków określonych w tym wezwaniu stanowiło przesłankę do pozostawienia podania strony bez rozpatrzenia. Inspektor Halina Kobryniak nie wydała postanowienia o takiej treści, mimo obowiązku wynikającego z art. 169 § 4 Ordynacji podatkowej. Działając z upoważnienia Burmistrza Ciechanowca postanowieniem z 15 stycznia 2014 r. inspektor Halina Kobryniak raz jeszcze wezwała przedsiębiorcę do uzupełnienia w terminie siedmiu dni wniosku o wymienione wyżej dokumenty (zostały złożone w Urzędzie 21 stycznia 2014 r.). W podobnej sytuacji, w przypadku innego podatnika ⁶¹, inspektor Halina Kobryniak

⁵⁴ Patrz przypis nr 31.

⁵⁵ Patrz przypis nr 31.

⁵⁶ Z upoważnienia Burmistrza decyzje podpisała inspektor Halina Kobryniak.

⁵⁷ Patrz przypis nr 31.

⁵⁸ Patrz przypis nr 31.

⁵⁹ Patrz przypis nr 31.

⁶⁰ Patrz przypis nr 31.

⁶¹ W dniu 29 marca 2016 r. podatnik wystąpił o umorzenie zaległości z tytułu podatku rolnego. Inspektor Halina Kobryniak 4 kwietnia 2016 r. wezwała podatnika do uzupełnienia w terminie siedmiu dni wniosku o dokumenty takie jak: wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy, informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczącej 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 – na odpowiednim formularzu oraz wszelkich dowodów obrazujących aktualną sytuację finansową, majątkową i rodzinną podatnika. W związku z tym, że podatnik w wyznaczonym terminie nie uzupełnił wniosku w wymienione dokumenty, z upoważnienia Burmistrza Ciechanowca inspektor Halina Kobryniak 18 kwietnia 2016 r. wydała postanowienie o pozostawieniu wniosku podatnika bez rozpatrzenia.

pozostawiła podanie bez rozpatrzenia. Jak wyjaśniła „w wyniku przeoczenia nie dopełniłam obowiązku wynikającego z art. 169 § 4 Ordynacji podatkowej. Ponowne wezwanie podatnika do uzupełnienia wniosku było działaniem niezamierzonym”. (dowód: akta kontroli str. 719-723, 773, 902-920 i 1050-1052)

- 3) W latach 2014 – 2016 spośród 33 wniosków podatników załatwionych przez Urząd negatywnie (nie uwzględniono próśb podatników o udzielenie ulg podatkowych) na łącznie 152.953 zł, 13 wniosków na kwotę 4.969 zł pozostawiono bez rozpatrzenia, na podstawie art. 169 § 1, który stanowi że niewypełnienie przez stronę warunków określonych wezwaniem spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia.

W trzech z 31 badanych przez NIK sprawach (szerzej opisanych w pkt 2.2.2. w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” pod lit. „a” oraz „i”), były przesłanki do pozostawienia ich bez rozpatrzenia, natomiast rozpoznano je i wydano decyzje o przyznaniu ulg podatkowych. Działanie takie wskazuje na nierówne traktowanie podatników oraz uchybia zasadzie prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, wyrażonej w art. 121 Ordynacji podatkowej. Wyjaśnienia Burmistrza Ciechanowca oraz inspektor Haliny Kobryniak zostały przytoczone w pkt 2.2.2. w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” pod lit. „a” oraz „i” – dot. dwóch spraw).

(dowód: akta kontroli str. 691-700, 774-888, 1053-1056, 719-723, 773, 902-920 i 1050-1052)

Wyjaśniając przyczyny udzielania wymienionym podatnikom ulg podatkowych, mimo braku sytuacji nadzwyczajnych i losowych niezależnych od podatnika lub kiedy sytuacja finansowa podatnika pozwalała na uregulowanie zaległości podatkowej, Burmistrz Ciechanowca stwierdził, że „decyzje w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowych podejmowano na podstawie Ordynacji podatkowej. Wydanie decyzji w sprawie ulg następowało po uprzednim zebraniu i rozważeniu zgromadzonego w sprawach materiału dowodowego. W ocenie organu podatkowego przedstawiony materiał dowodowy wskazujący na przejściowe trudności finansowe był wystarczający i dawał podstawę do udzielenia ulgi. Ze względu na nawał pracy i ogrom materiałów niezbędnych do przeprowadzenia analizy sytuacji finansowej podatnika, w wyżej wymienionych przypadkach być może ocena argumentów zawartych we wnioskach nie była wystarczająco wnikliwa”.

Natomiast inspektor Halina Kobryniak wyjaśniła, że „z uwagi na nadmiar zadań na zajmowanym stanowisku nie byłam w stanie skutecznie zweryfikować zebranego materiału dowodowego pod kątem wystąpienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Stąd też, w wyniku przeoczenia wydano decyzje pozytywne dla podatnika, mimo że nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne i losowe, a w przypadku niektórych podatników ich sytuacja finansowa pozwalała na uregulowanie zaległości. Pragnę dodać, że we wszystkich tych postępowaniach w sprawie udzielenia ulg, zgromadzony przeze mnie materiał dowodowy wraz z projektem decyzji był przedstawiany Burmistrzowi Ciechanowca celem podjęcia decyzji o przyznaniu lub nie podatnikowi ulgi”.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1056)

2.3. Wprowadzenie i naliczanie opłat prologacyjnych w przypadku ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska nie skorzystała z uprawnienia określonego w art.57 § 7 Ordynacji podatkowej i nie uchwaliła opłaty prologacyjnej z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych stanowiących dochód Gminy.

Burmistrz Ciechanowca nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie wprowadzenia opłaty prologacyjnej. W wyjaśnieniu stwierdził, że „do chwili obecnej nie podjęto uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty prologacyjnej na terenie gminy Ciechanowiec, ponieważ sprawy dotyczące rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności stanowią niewielką część udzielnych ulg. Wprowadzenie takiej opłaty obciąży kosztami podatników, którzy z powodu trudnej sytuacji finansowej składają wnioski w przedmiotowych sprawach.”

(dowód: akta kontroli str. 1053-1056)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Przestrzeganie zasad przyznawania pomocy de minimis

Opis stanu faktycznego

Spośród 31 decyzji w sprawie umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę, odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na łączną kwotę 223.800,60 zł (szerzej omówionych w pkt 2.2.2.niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w 14 sprawach udzielono podatnikom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc de minimis na łączną kwotę 48.764,60 zł. Analiza tych 14 postępowań wykazała między innymi, że:

- w każdej z tych spraw 14 spraw, łączna kwota udzielonej pomocy de minimis nie przekraczała pułapu 200.000 euro (dla podmiotów działających w sektorze transportu drogowego 100.000 euro oraz 15.000 euro w sektorze rolnym),
- we wszystkich sprawach podatnicy ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis przedłożyli w Urzędzie dokumenty wymagane przepisem art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶²,
- we wszystkich sprawach Burmistrz Ciechanowca wydawał podatnikowi zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie, stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 cytowanej ustawy,
- w ośmiu z 14 spraw o udzielenie ulgi (umorzenie zaległości podatkowej oraz rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej), które stanowią pomoc de minimis na łączną kwotę 42.295,60 zł uzasadnione zostało okolicznościami spoza zakresu „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, co zostało szczegółowo omówione w pkt 2.2.2. w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” – lit.: b, c, d, e, g, h oraz i.

(dowód: akta kontroli str. 701-702, 709-723, 740-750, 761-772, 889-898, 905-910, 935-937, 942-943, 950-955, 962-964 i 968-975)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na udzieleniu ośmiu ulg podatkowych, stanowiących jednocześnie pomoc publiczną de minimis, w oparciu o okoliczności spoza ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, co już zostało szczegółowo omówione w pkt 2.2.2. w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” – lit. b, c, d, e, g, h oraz i.

2.5. Prawdliwość wpłat podatnika, któremu odroczone termin płatności lub rozłożono należność na raty

Opis stanu faktycznego

W latach 2014 – 2016 Burmistrz Ciechanowca wydał dwie decyzje w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości na łącznie 42.504 zł oraz jedną decyzję o odroczeniu terminu płatności zaległości podatkowej tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 35.776 zł. We wszystkich sprawach podatnicy uregulowali zaległości w terminach określonych w decyzjach o przyznaniu ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 719-723, 730-731 i 757-758)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.6. Prawdliwość sporządzania i upubliczniania wykazu ulg w zakresie podatków

Opis stanu faktycznego

2.6.1. W okresie objętym Burmistrz Ciechanowca – stosownie do przepisu art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych⁶³ – podawał do publicznej wiadomości informacje obejmujące: wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę zaległości na raty w kwocie przewyższającej 500 zł (należność główna + odsetki), wraz ze wskazaniem wysokości udzielonych ulg podatkowych i przyczyn ich udzielenia oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej w poprzednim roku. Dane zawarte w wykazie były zgodne ze stanem faktycznym określonym w decyzjach o udzieleniu ulg podatkowych. W Urzędzie wykaz był wywieszany na tablicy ogłoszeń oraz publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1019-1020 i 1022-1023)

⁶² Dz. U. z 2016 r. poz. 1808.

⁶³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

2.6.2. Na sesjach VII kadencji Rady Miejskiej (od 1 grudnia 2014 r do 31 grudnia 2016 r.) problematyka udzielania przez Burmistrza Ciechanowca ulg podatkowych była omawiana czterokrotnie, w tym trzykrotnie pytania radnych dotyczyły umorzenia zaległości podatkowych „Klinice pod Lasem” Spółce z o.o. z siedzibą w Nowodworach. Na przykład, na sesji w dniu 22 sierpnia 2016 r. na pytanie radnego o umorzenie Spółce podatku, Burmistrz Ciechanowca odpowiedział, że *„firma nigdy nie dokonywała działalności, powstała ona ze szlachetnym pomysłem, bo chodziło o stworzenie obiektu, który miałby dwie części w sobie, a mianowicie miała to być klinika jednodniowa, gdzie nie trzeba by było hospitalizacji, a druga część to dom pomocy społecznej. Próbowano kilkakrotnie złożyć wnioski o dofinansowanie unijne, natomiast nigdy się to nie udało i to był argument do umorzenia podatku”*. (dowód: akta kontroli str. 1038-1049)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izba Kontroli Burmistrz Ciechanowca z naruszeniem zasady legalności i rzetelności udzielał ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Przesłanki, którymi kierowano się przy udzielaniu ulg nie zostały w sposób wystarczający udowodnione. W 13 z 31 badanych przez NIK sprawach, jako podstawę przyznawania ulg przyjmowano przesłanki takie jak: zła sytuacja finansowa podatnika, fakt zatrudniania pracowników, trwające kilka lat próby uruchomienia działalności gospodarczej, trudności z pozyskaniem kontrahentów lub sprzedażą materiałów, brak zleceń na roboty czy realizowane inwestycje, co naruszało zasadę, iż ulga podatkowa winna być udzielana w sytuacjach wyjątkowych, niezawinionych przez podatnika. W ponad 50% analizowanych postępowań dotyczących ulg podatkowych uchybiano obowiązkowi prawidłowego uzasadniania decyzji pod względem faktycznym, a w blisko 20% postępowań nie zebrano pełnego materiału dowodowego. Trzy z 31 badanych spraw dotyczących udzielenia ulg, rozpoznano mimo iż zachodziły przesłanki do pozostawienia ich bez rozpatrzenia. Działania takie naruszały zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz zasadę prawdy obiektywnej, wyrażone w przepisach art. 121 i 122 Ordynacji podatkowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁴, wnosi o:

1. Wyeleminowanie przypadków udzielania zamówień z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych.
2. Rzetelne sporządzanie dokumentacji dotyczącej realizowanych inwestycji.
3. Zapewnienie dokonywania przez Skarbnika Gminy kontrasygnaty umów skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych, stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
4. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały dotyczącej zwolnień w podatku od nieruchomości, spełniającej wymogi określone w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
5. Udzielanie ulg przedsiębiorcom w sytuacjach nadzwyczajnych, niezawinionych przez podatnika, kierując się ugruntowaną linią orzecznictwa sądów administracyjnych.
6. Wyeleminowanie przypadków wydawania decyzji w sprawach ulg podatkowych na podstawie niepełnego materiału dowodowego oraz uchybienia obowiązkowi prawidłowego uzasadniania decyzji pod względem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz.524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 15 marca 2017 r.

Kontroler
Tomasz Ambrozik
doradca ekonomiczny

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa