



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-004-01/2014
P/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/005 – Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1.Cezary Domasik – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89937 z dnia 24 czerwca 2014 r. 2.Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89935 z dnia 12 czerwca 2014 r. 3.Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89926 z dnia 12 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Zielonka Urząd Miasta w Zielonce, ul. Lipowa 5, 05-220 Zielonka, zwany dalej „Urzędem” lub „Urzędem Miasta”
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Grzegorz Dudzik, Burmistrz Miasta Zielonka, zwany dalej „Burmistrzem” (dowód: akta kontroli str. 7)
<i>Zakres kontroli</i>	1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych. 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych. 3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych. 4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku. 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• ustawa o finansach publicznych – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.),• ustawa o samorządzie gminnym - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),• ustawa o podatkach i opłatach lokalnych - ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849),• Ordynacja podatkowa - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.),• rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138),• ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.),• rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.). Akt uchylony 22 maja 2014 r.,

- ustawa o gospodarce nieruchomościami – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Gminy w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- prawidłowe prowadzenie ewidencji podatkowej nieruchomości, właściwe wymierzanie podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych;
- prawidłowa i skuteczna realizacja dochodów z majątku.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na m.in.:

- niepodejmowaniu skutecznych działań w celu wyegzekwowania od podatników informacji o nieruchomościach;
- długotrwałym procedowaniu w zakresie wystawiania upomnień, co naruszało przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- wystawieniu tytułu wykonawczego bez uprzedniego wysłania upomnienia, czym naruszono przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- stosowaniu w tytułach wykonawczych stawek odsetek od zaległości podatkowych niezgodnych z obwieszczeniami Ministra Finansów;
- niepodejmowaniu w sprawach o udzielenie ulg podatkowych rzetelnych działań zmierzających do zgromadzenia całokształtu materiału dowodowego i dokładnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych;
- nienależnym udzieleniu pomocy de minimis w sprawie o udzielenie ulgi podatkowej;
- kierowaniu decyzji w sprawie ulg podatkowych do osób niebędących stronami w postępowaniu, co było niezgodne z przepisami Ordynacji podatkowej;
- wydawaniu decyzji w sprawach ulg podatkowych z naruszeniem zasady równego traktowania podatników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Wymiarem podatków w Urzędzie zajmuje się Wydział Finansowy². W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. zwiększyła się liczba podatników badanych podatków – z 5 961 do 6 250, tj. o 289 podatników (co stanowi 5,8% stanu wyjściowego)³.

(dowód: akta kontroli str. 822-824)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zadania związane z obsługą wymiaru badanych podatków prowadziło trzech pracowników Wydziału Finansowego (dwie osoby zajmowały się podatkiem od nieruchomości, a jedna podatkiem od środków transportowych od osób prawnych, przy czym do obowiązków tych osób należały także zadania spoza wymiaru podatków).

³ W tym liczba podatników podatku:

- od nieruchomości od osób fizycznych zwiększyła się z 5 834 do 6 118 – o 284 podatników (co stanowi 4,9% stanu wyjściowego),

- od nieruchomości od osób prawnych zwiększyła się ze 106 do 112 – o sześciu podatników (co stanowi 5,7% stanu wyjściowego),

- od środków transportowych od osób prawnych zmniejszyła się z 21 do 20.

Uzyskane w Gminie dochody ogółem kształtowały się na poziomie: 2012 r. – 55 901,0 tys. zł (96,2 % planu), w 2013 r. – 53 705,3 tys. zł (96,9% planu) i I połowa 2014 r. 28 936,3 tys. zł (52,2% planu). W latach 2012 – 2014 (I półrocze) udział objętych kontrolą podatków w uzyskanych dochodach gminy wykazywał tendencję wzrostową i wynosił odpowiednio:

- dla podatku od nieruchomości od osób prawnych 7,78%, 8,89% i 8,65%,
- dla podatku od nieruchomości od osób fizycznych 7,37%, 7,02% i 8,71%,
- dla podatku od środków transportowych od osób prawnych 0,46%, 0,49% i 0,82%.

(dowód: akta kontroli str. 8-45, 60-65, 69, 88-89)

W latach 2012 -2014 (I półrocze) w zakresie dochodów własnych obowiązywały następujące uchwały Rady Miasta Zielonka:

- w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości⁴,
- w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych⁵,
- w sprawie zwolnień z podatków i opłat lokalnych⁶,
- w sprawie ustalenia wzorów formularzy podatkowych⁷.

Uchwały te były przesłane Wojewodzie Mazowieckiemu oraz Prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku jednej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność części uchwały w sprawie zwolnień z podatków i opłat lokalnych w 2012 r.⁸.

Uchwały przyjmowano każdorazowo przed okresem obowiązywania w danym roku podatkowym. Uchwalone stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych nie przekroczyły stawek maksymalnych ogłaszanych przez Ministra Finansów⁹ i obejmowały wszystkie przedmioty opodatkowania, wynikające z art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zróźnicowanie stawek w tych podatkach nastąpiło w oparciu o kryteria określone w art. 5 ust. 2-4 i art. 10 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nie wystąpiły przypadki zastosowania zwolnień podmiotowych lub ukrytych zwolnień podmiotowych (tj. zwolnień przedmiotowych, które poprzez określenie podmiotu opodatkowania stanowią de facto zwolnienia podmiotowe), oprócz wskazanego wyżej zwolnienia zakwestionowanego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

W okresie 2012 r. – I półrocze 2014 r. organ podatkowy przeprowadził u podatników 10 kontroli dotyczących podatku od nieruchomości.

⁴ Uchwały Rady Miasta Zielonka: nr XIV/135/11 z dnia 28 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 237, poz. 8426), nr XXVI/256/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 8720), nr XXXVI/403/13 z dnia 30 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 11783).

⁵ Uchwały Rady Miasta Zielonka: Nr XIV/137/11 z dnia 28 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 237, poz. 8428), Nr XXVI/258/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 8722), Nr XXXVII/412/13 z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 12860).

⁶ Uchwały Rady Miasta Zielonka: Nr XIV/136/11 z dnia 28 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 237, poz. 8427), Nr XXVI/257/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 8721).

⁷ Uchwały w sprawie ustalenia wzorów formularzy podatkowych: nr XIV/140/11 z dnia 28 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 237, poz. 8431) i nr XXVI/261/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 8735).

⁸ W uchwale w sprawie zwolnień z podatków i opłat lokalnych w 2012 r. przewidziano m.in. zwolnienie od podatku od nieruchomości garaży, budynków lub ich części zajętych do przechowywania wózków inwalidzkich oraz innych pojazdów należących do inwalidów przez których przydatność posiadania ze względu na inwalidztwo potwierdzone jest stosownym orzeczeniem. Zwolnienie to, jako niedozwolone zwolnienie podmiotowe, zostało uznane w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 4 stycznia 2012 r. (nr 1.4.2012, opublikowane w Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 2659) za rażąco sprzeczne z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

⁹ Obwieszczenia Ministra Finansów: z 19 października 2011 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 961), z 20 października 2011 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 962), z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 587), z 8 października 2012 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 743), z 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724), z 7 października 2013 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 812).

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli w zakresie podatku od środków transportowych. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Zielonka, Pani Renata Józwiak, było to spowodowane m.in. brakiem ryzyka wystąpienia rozbieżności między aktualizowaną ewidencją podatkową, a stanem rzeczywistym.

(dowód: akta kontroli str. 93-96, 166-170, 825-832)

W wyniku kontroli stwierdzono, że w Urzędzie ewidencja podatku od nieruchomości prowadzona była systemie informatycznym. W przypadku zbadanych 24 decyzji podatkowych i deklaracji na podatek od nieruchomości, do ewidencji zostały wprowadzone dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania w zakresie określonym w art. 7a ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz w rozporządzeniu w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości. System umożliwia eksportowanie danych zawartych w ewidencji do pliku w formacie rozszerzalnego języka znaczników (XML), w celu ich porównania z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Miasta Zielonka, Pana Adama Kota, oprogramowanie umieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów¹⁰, służące do porównania ewidencji podatkowej nieruchomości z ewidencją gruntów i budynków, nie jest wspierane od strony technicznej przez Ministerstwo Finansów. Podał on również, że baza danych, w oparciu o którą ma pracować to oprogramowanie, jest już wycofana z użytkowania, a oprogramowania IPE-PN nie udało się zainstalować wykorzystując nowszą wersję tej bazy, udostępnianą przez producenta. Według tych wyjaśnień zwrócono się z prośbą do producenta systemu informatycznego, w którym prowadzona jest ewidencja podatku od nieruchomości w Urzędzie Miasta, o stworzenie programu, który umożliwiłby porównanie danych, o których mowa wyżej.

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta, w bazie danych z ewidencji gruntów i budynków, z którą powinny zostać porównane dane z ewidencji podatkowej, brak jest także wielu danych lub są one nieaktualne (dotyczy np. położenia nieruchomości). Burmistrz Miasta, poinformował, że nie zwracano się pisemnie do Starosty Wołomińskiego o ogólne uzupełnienie danych w ewidencji gruntów i budynków, ale dane te uzgadniano i uzupełniano w indywidualnych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 93-100, 429-449, 467, 488, 490-494, 833-834)

Aktualizacja danych w ewidencji podatku od nieruchomości dokonywana była według wyjaśnień Sekretarza Miasta, na podstawie:

- otrzymywanych ze Starostwa Powiatu Wołomińskiego informacji o zmianach w ewidencji gruntów i budynków,
- otrzymywanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wołominie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i zawiadomień o zakończeniu budowy,
- umów dzierżawy lokali użytkowych, które przekazywane są przez komórkę organizacyjną właściwą do spraw gospodarki nieruchomościami,
- wpisów do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, o których przekazuje informacje komórka organizacyjna wykonująca zadania z zakresu ewidencji działalności gospodarczej.

Po wpływie tych dokumentów do Wydziału Finansowego są one rozdzielane do dokumentacji dotyczącej danej nieruchomości¹¹. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza,

¹⁰ Integrująca platforma elektroniczna podatków od nieruchomości IPE-PN (<http://www.finanse.mf.gov.pl/platforma-edukacyjna-ipe-pn>).

¹¹ Dla każdego konta wymiarowego prowadzona jest osobno dokumentacja, w której gromadzone są wszystkie dokumenty dotyczące przedmiot opodatkowania: informacje w zakresie podatku od nieruchomości składane przez podatników, decyzje wymiarowe albo deklaracje, akta postępowań podatkowych dotyczących tych nieruchomości, a także informacje dotyczące tych konkretnych nieruchomości pochodzące ze wskazanych źródeł zewnętrznych.

taki sposób postępowania wynika z przyjętego w Urzędzie zwyczaju oraz, że każdą otrzymaną informację ze źródeł zewnętrznych weryfikuje się z posiadaną dokumentacją i w przypadku stwierdzenia nowych okoliczności, mających wpływ na wymiar podatków, podatnicy są wzywani do złożenia wyjaśnień i informacji w sprawie podatku od nieruchomości, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Ewidencja podatku od środków transportowych aktualizowana jest w oparciu o miesięczne informacje o zarejestrowanych pojazdach, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych, przekazywanych przez Starostę Wołomińskiego na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 93-165, 467-475, 835-847)

W związku z podnoszonym w złożonych wyjaśnienia brakiem możliwości porównania danych z wykorzystaniem systemów informatycznych, Sekretarz Miasta wyjaśnił, że bieżącego porównania danych dokonuje się na podstawie informacji o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, przekazywanych ze Starostwa Powiatu Wołomińskiego. Z badania próby decyzji wymiarowych i deklaracji podatkowych wynika ponadto, że do dokumentacji kont wymiarowych dołączano wydruki z ewidencji gruntów i budynków z adnotacją pracownika o zweryfikowaniu danych w nich zawartych.

(dowód: akta kontroli str. 93-165, 843-847)

Badanie rzetelności aktualizacji bazy danych podatników i przedmiotów opodatkowania przeprowadzono na podstawie 42 spraw, w tym: 10 dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej, 24 dotyczących wydania decyzji bądź złożenia deklaracji w sprawie wysokości podatku od nieruchomości, informacji o wyodrębnieniu własności sześciu lokali mieszkalnych z zasobów jednego z podatników¹³ oraz dwóch miesięcznych informacji w sprawie zarejestrowanych/wyrejestrowanych pojazdów. Stwierdzono, że w 34 przypadkach informacje ze źródeł zewnętrznych były zgodne z informacjami złożonymi przez podatników będących osobami fizycznymi lub wykazanymi w deklaracjach składanych przez osoby prawne, a organ podatkowy dokonał wymiaru i przypisu badanych podatków na podstawie aktualnych danych. Nieprawidłowości stwierdzono w ośmiu przypadkach (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 843-907)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość wymiaru podatku w okresie objętym kontrolą na podstawie losowo wybranych 36 spraw¹⁴. Badanie wykazało, iż:

- decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej, przekazywane były do wszystkich właścicieli i współwłaścicieli w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku podatkowego,
- stawki podatków zastosowane w decyzjach i przyjętych deklaracjach były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miasta na dany rok,

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 190.

¹³ Dobranych według osądu kontrolera.

¹⁴ Wybrano 12 spraw z każdego rodzaju podatku (tj. od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych), po cztery sprawy z każdego roku z okresu objętego kontrolą, tj. 2012 – I półrocze 2014 r.

- informacje i deklaracje podatkowe, zgodnie z art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej, poddawane były czynnościom sprawdzającym, co pracownicy Urzędu potwierdzali stosowną adnotacją,
- w dwóch przypadkach dotyczących osób prawnych, gdy podatnicy nie złożyli deklaracji podatkowych, Burmistrz Miasta przeprowadził postępowania podatkowe i wydał decyzje ustalające wysokość podatku od nieruchomości na podstawie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej.

W badanej próbie 12 decyzji określających wymiar podatku od nieruchomości od osób fizycznych stwierdzono jeden przypadek niewłaściwego wydania decyzji. Stwierdzono także dwa przypadki niedokonania przez organ podatkowy weryfikacji uprawnienia do podpisania deklaracji (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 817-821, 843-907)

Dobre praktyki

W Urzędzie można wskazać dobre praktyki w obszarze wymiaru podatków lokalnych:

- opracowanie, aktualizowanie i udostępnienie zainteresowanym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta¹⁵ kart spraw dotyczących wymiaru i korekty podatku od nieruchomości i od środków transportowych, zawierających m.in. informacje o wymaganych dokumentach oraz o terminie dokonania czynności oraz załatwienia sprawy (przygotowano karty dotyczące wymiaru i korekty podatku osobno dla osób fizycznych i prawnych),
- wysyłanie podatnikom będącym osobami prawnymi - przed terminem składania deklaracji podatkowych - formularzy tych deklaracji wraz z kopią uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości oraz z informacją o terminie ich złożenia, numerze konta, na który należy wpłacić kwotę podatku.

(dowód: akta kontroli str. 843-907)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niepodejmowanie skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od podatników złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdy organ podatkowy posiada dane wskazujące na konieczność złożenia takiej informacji. Powyższe okoliczności kontrolerzy stwierdzili w ośmiu z 40 badanych spraw dotyczących nieruchomości opodatkowanych podatkiem od nieruchomości (tj. 20,0% badanej próby). Dotyczyło to:

- trzech z 12 badanych decyzji w sprawie wymiaru podatku¹⁶, gdzie podatnicy nie złożyli informacji o nieruchomościach albo informacji nie złożyli niektórzy podatnicy – współwłaściciele nieruchomości, mimo że pojawiły się okoliczności, które powinny skutkować złożeniem informacji o nieruchomościach. Według wyjaśnień Burmistrza, podatnicy byli wzywani do złożenia informacji odpowiednio w 2011 r., 2012 r. oraz 31 lipca 2014 r. (tj. w trakcie kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 429-466, 908-946)

- jednej z 10 nieruchomości zbadanych w zakresie wykorzystywania przy ich opodatkowaniu informacji dotyczących działalności gospodarczej¹⁷ podatnik

¹⁵ Kary spraw są dostępne na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta w zakładce: PORADNIK-KARTY SPRAW (Wydział Finansowy » Podatki).

¹⁶ Decyzje Nr: WF.3120.760001.1.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. (numer konta w ewidencji podatku od nieruchomości: 760001), WF.3120.1/1624/2012 z dnia 3 lutego 2012 r. (numer konta w ewidencji podatku od nieruchomości: 115595), WF.3120.970008.1.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. (numer konta w ewidencji podatku od nieruchomości: 97007) i WF.3120.970007.1.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. (numer konta w ewidencji podatku od nieruchomości: 97008).

¹⁷ Numer konta w ewidencji podatku od nieruchomości: 1850014.

nie złożył informacji o nieruchomościach, która w ewidencji działalności gospodarczej została wskazana jako główne miejsce wykonywania działalności gospodarczej. Organ podatkowy wezwał podatnika do złożenia informacji o nieruchomościach w związku z działalnością gospodarczą pismem z dnia 18 sierpnia 2013 r. i do rozpoczęcia kontroli NIK nie podjął innych działań (tj. prze okres ok. jednego roku).

Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na szereg innych obowiązków nie podjęto dalszych kroków w sprawie, natomiast 6 sierpnia 2014 r. pracownicy podjęli próbę przeprowadzenia kontroli u podatnika.

(dowód: akta kontroli str.429-466, 947-950)

- czterech¹⁸ z sześciu zbadanych przypadków lokali, gdzie właściciele nie złożyli informacji o wyodrębnieniu własności (poinformowali o tym poprzedni właściciele w związku z korektą deklaracji podatkowej). Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, było to spowodowane przeoczeniem. Podał również, że 6 sierpnia 2014 r. wezwano podatników do złożenia informacji o nieruchomościach.

(dowód: akta kontroli str. 466-477, 951-992)

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, pisma wysyłane do podatników w sprawach wymagających wyjaśnienia lub złożenia dokumentów w związku z informacjami pochodzącymi z zewnętrznych źródeł danych o opodatkowanych nieruchomościach są rejestrowane w Wydziale Finansowym, a sprawy niezakończone przechowywane są oddzielnie do momentu ich załatwienia.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli opisane wyżej przypadki wskazują, że system identyfikacji spraw wymagających wyjaśnienia lub złożenia informacji o nieruchomościach nie jest w pełni skuteczny. Jeśli organ podatkowy posiada wiedzę o okolicznościach skutkujących obowiązkiem składania informacji o nieruchomościach przez podatników, powinien w każdym przypadku niezwłocznie wezwać ich do złożenia takich informacji i monitorować, czy obowiązek ten został zrealizowany, tym bardziej, że dane zawarte w złożonych informacjach o nieruchomościach w pewnych przypadkach mogą się różnić od danych zawartych np. w ewidencji gruntów i budynków (dotyczące np. powierzchni podlegającej opodatkowaniu). Należy także zauważyć, że organy podatkowe mogą w przypadku uchylania się podatników od składania informacji o nieruchomościach skorzystać z sankcji określonej w art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁹. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nie rozważano stosowania takiej sankcji wobec osób, które nie złożyły informacji o nieruchomościach.

(dowód: akta kontroli str. 429-476)

2. Wydanie dwóch decyzji podatkowych dotyczących części tego samego przedmiotu opodatkowania (nieruchomości), co było niezgodne z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, że jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Dotyczyło to decyzji, w której nie była opodatkowana cała nieruchomość, a jedynie jej część, odpowiadająca jednej z dwóch działek ewidencyjnych składających się na nieruchomość²⁰. O wysokości podatku dla pozostałej części nieruchomości

¹⁸ Numery kont w ewidencji podatku od nieruchomości: 1850014, 1690666, 1690662, 1690670, 1690659.

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

²⁰ Decyzja z dnia 11 lutego 2013 r. nr WF.3120.970008.1.2013, dla numeru konta w ewidencji podatkowej: 970008.

Burmistrz orzekł w innej decyzji²¹. Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza wynika, że powodem takiego stanu rzeczy prawdopodobnie było położenie nieruchomości przy dwóch numerach ulic.

(dowód: akta kontroli str. 429-466, 930-946)

Zdaniem NIK, skoro ustawa wyraźnie wskazuje na to, że przedmiotem opodatkowania jest nieruchomość, to powinna ona cała zostać opodatkowana w jednej decyzji.

3. Niedokonanie przez organ podatkowy weryfikacji uprawnienia do podpisania dwóch spośród 24 zbadanych deklaracji (zeznań) podatkowych.

Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²², osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Stosownie do treści art. 80a § 1 Ordynacji podatkowej, deklaracja może być podpisana także przez pełnomocnika podatnika. Pełnomocnictwo do podpisywania deklaracji oraz zawiadomienie o odwołaniu tego pełnomocnictwa składa się organowi podatkowemu właściwemu w sprawach podatku, którego dana deklaracja dotyczy (art. 80a § 2 Ordynacji podatkowej).

Dwie²³ ze zbadanych deklaracji podatkowych zostały podpisane niezgodnie z zasadami reprezentacji tych podatników, widocznymi w Krajowym Rejestrze Sądowym. Według wyjaśnień Burmistrza, przy weryfikacji jednej z deklaracji przeoczono brak podpisu drugiej osoby i w związku z tym wysłano w dniu 1 sierpnia 2014 r. wezwanie do złożenia korekty deklaracji, a w przypadku korekt drugiej deklaracji podpis złożył członek zarządu podatnika. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że zgodnie informacjami zawartymi w Krajowym Rejestrze Sądowym reprezentacja podatnika jest dwuosobowa.

(dowód: akta kontroli str. 429-466, 993-1017)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Pozytywną ocenę uzasadnia m.in. prowadzenie ewidencji podatkowej w sposób zgodny z przepisami, jej aktualizowanie oraz wydawanie i wysyłanie decyzji wymiarowych w terminie umożliwiającym zapłatę podatku w terminie ustawowym. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wielkość uzyskanych przez Gminę dochodów.

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Zaległości podatkowe na koniec 2012 r., 2013 r. i I połowy 2014 r. z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły odpowiednio 692,5 tys. zł, 766,8 tys. zł i 644,4 tys. zł, z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosiły odpowiednio 835,7 tys. zł, 931,0 tys. zł i 996,7 tys. zł. W przypadku podatku od środków transportowych zaległości wynosiły odpowiednio 25,4 tys. zł, 19,2 tys. zł i 20,7 tys. zł.

W porównaniu ze stanem zaległości na dzień 1 stycznia 2012 r. na koniec 2012 r. nastąpiło zmniejszenie zaległości w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych o 22,5%. Na koniec 2013 r. zaległości te wykazywały tendencję

²¹ Decyzja z dnia 11 lutego 2013 r. nr WF.3120.970007.1.2013, dla numeru konta w ewidencji podatkowej: 970007.

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

²³ Deklaracja dotyczące podatku od środków transportowych za 2014 r., złożone przez podatnika, dla którego prowadzone jest w ewidencji tego podatku konto nr 500015 oraz deklaracja dotycząca podatku od nieruchomości od osób prawnych za 2012 r. wraz z korektami, złożone przez podatnika, dla którego prowadzone jest w ewidencji tego podatku konto nr 90010008.

wzrostową o 11,0%. Na koniec I połowy 2014 r. poziom tych zaległości zmniejszył się o 16,0%. W zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych stan zaległości od początku 2012 r. powiększał się o 88,7%, 11,4% i 7,1%. Stan zaległości podatku od środków transportowych od osób prawnych zmalał w porównaniu do 2012 r. o 24,0% w 2013 r. i wzrósł o 7,8% w I połowie 2014 r.

W zakresie wskaźnika windykacji²⁴ zaległych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości nastąpiła nieznaczna poprawa w podatku od nieruchomości od osób fizycznych z 40,6% w 2012 r. do 40,7% w 2013 r. oraz pogorszenie w przypadku osób prawnych z 7,8% na 3,9%. Liczba wystawionych tytułów wykonawczych spadła w 2013 r. w stosunku do 2012 r. w przypadku osób fizycznych o 508, a w przypadku osób prawnych o 59 tytułów wykonawczych. Wzrosła kwota zaległości łącznie objęta upomnieniami o 1 204,4 tys. zł w badanym okresie.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 70, 72, 82, 90, 504)

Procedura windykacji należności została w Urzędzie uregulowana zarządzeniem Burmistrza nr 1/11 z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Urzędzie Miasta Zielonka²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 101 – 115, 1867-1873)

W wyniku badania stwierdzono, iż ewidencja upomnień oraz tytułów wykonawczych prowadzona była zgodnie z § 4 ust. 3 i § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Systemy finansowo-księgowo²⁶ używane w Urzędzie umożliwiały automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych oraz ich raportów. Także naliczanie odsetek od nieterminowej wpłaty oraz opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłożenia na raty dokonuje się poprzez wykorzystanie funkcji generowanych przez program.

(dowód: akta kontroli str. 46-59)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie Miasta Zielonka prowadzona jest systematyczna kontrola terminowości zapłaty podatków. Przeprowadzana jest ona poprzez sporządzenie comiesięcznych zestawień wpłat oraz zaległości z tytułu podatku od środków transportowych, podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz co najmniej raz na kwartał w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Windykacji należności dokonuje się w roku kalendarzowym, tak by nie dopuścić do powstania należności przeterminowanych. Upomnienia wystawia się niezwłocznie. Mając na uwadze racjonalność gospodarowania środkami publicznymi w przypadkach, w których zaległość nie przekracza kwoty 100 zł, upomnienie wysyła się dwa razy w roku w terminach do 30 czerwca i do 30 listopada danego roku. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniach, niezwłocznie sporządza się tytuły wykonawcze na kwoty zaległe.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Szczegółowym badaniem objęto 32 sprawy²⁷ dotyczące zaległości podatkowych. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ podatkowy wysyłał dłużnikom upomnienia (zastrzeżenia NIK dotyczą terminowości ich wysyłania, szczegółowy opis w części

²⁴ Wskaźnik pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi.

²⁵ W przypadku zaległości powstałych po 30 kwietnia 2012 r. zastosowanie miało zarządzenie Burmistrza nr 41/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury windykacji należności w Mieście Zielonka.

²⁶ Do końca 2012 r. system Podatki oferowany przez Sygnity, a od 2013 r. system Podatki, oferowany przez Info-System R. I.T. Groszek.

²⁷ Po 12 postępowań egzekucyjnych w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz osiem w zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych z okresu objętego kontrolą, tj. 2012 r. – I półrocze 2014 r.

dot. *Ustalonych nieprawidłowości*), a w przypadku ich bezskuteczności wystawiał tytuły wykonawcze, które przysyłał do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Oprócz zaległych rat podatnik był obciążany także odsetkami za nieterminowe regulowanie zobowiązania. W dwóch przypadkach Urząd wystąpił do sądu z wnioskiem o wyjawienie majątku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 417-420, 526)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku badania ww. 32 spraw stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 20 przypadkach²⁸ upomnienia wystawiane były ze zwłoką (od 36 do 594 dni) od upływu terminu płatności:

- w przypadku czterech (od 36 do 113 dni po terminie) spośród ośmiu przebadanych w zakresie podatku od środków transportu od osób prawnych,
- w przypadku dziewięciu (od 45 do 339 dni) spośród 12 przebadanych w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych,
- w przypadku siedmiu (od 43 do 594 dni) spośród 12 przebadanych w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

Zgodnie z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²⁹. Stosownie do art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Zgodnie z ust. 3.2. pkt 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 41/12 Burmistrza Miasta Zielonka z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury windykacji należności w Mieście Zielonka, upomnienia wystawia się niezwłocznie, nie później niż 30 dni po terminie płatności raty lub otrzymania potwierdzenia odbioru decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego.

Opisane powyżej przypadki zwłoki organu podatkowego w wystawianiu upomnień stanowią naruszenie ww. przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Kodeksu postępowania administracyjnego (dot. to wszystkich zbadanych przypadków), a także ww. przepisów zarządzenia Burmistrza (dotyczy to dziewięciu³⁰ przypadków, w których zaległości powstały w okresie obowiązywania ww. zarządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 235-240, 467)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że ww. opóźnienia wynikały z przeoczenia spowodowanego spiętrzeniem prac występującym po okresie urlopowym oraz w okresie zakończenia i otwarcia nowego roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 241-245, 472)

2. W jednym przypadku tytuł wykonawczy³¹ został wystawiony po 169 dniach od bezskutecznego upływu terminu określonego w upomnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 238, 752-755)

²⁸ Spraw oznaczone jako: WF/3161/2/13075/12, WF/3160/8/2012, WF 3161/6/13131/12, WF/3161/21/13129/2012, WF/3160/21/115830/12, WF 3160/817/118242/12, WF/3160/29/2014, WF/3160/11/2012, WF/3160/186/2013, WF/3161/50/13101/12, WF/3161/8/13037/2012, WF/3160/00010/2014/500024, WF/3160/00011/2014/500009, WF/3161/59/13138/12, WF/3160/8/90010068/2013, WF/3160/10/90010068/2013, WF/3161/51/13101/2012, WF/3160/37/2013/1140052, WF/3160/31/780014/2013, WF/3160/118/2013/400015.

²⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

³⁰ WF/3160/00010/2014/500024, WF/3160/00011/2014/500009, WF/3161/59/13138/12, WF/3160/8/90010068/2013, WF/3160/10/90010068/2013, WF/3161/51/13101/2012, WF/3160/37/2013/1140052, WF/3160/31/780014/2013, WF/3160/118/2013/400015.

³¹ WF/3160/21/115830/12 z 13 stycznia 2012 r.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że opóźnienie w wystawieniu ww. tytułu wykonawczego spowodowane było przeoczeniem wynikającym ze spiętrzenia spraw.

(dowód: akta kontroli str. 246)

3. W dziewięciu przypadkach stawka odsetek od zaległości podatkowych wpisana do tytułów wykonawczych była niezgodna ze stawką odsetek wynikającą z obwieszczeń Ministra Finansów³², obowiązujących na dzień wystawienia przedmiotowych tytułów wykonawczych, tj.:

- w sześciu tytułach wykonawczych³³ stawka odsetek została określona na 14,5%, podczas gdy powinna wynosić 14%,
- w dwóch tytułach wykonawczych³⁴ stawka odsetek została określona na 11,5%, podczas gdy powinna wynosić 11%,
- w jednym tytule wykonawczym³⁵ stawka odsetek została określona na 10,5%, podczas gdy powinna wynosić 10%,

(dowód: akta kontroli str. 587, 590, 608-611, 614-616, 627, 631, 638, 653, 655, 669, 674, 717, 722, 745, 750)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że powyższe błędy wynikały z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 246)

4. W jednym przypadku tytuł wykonawczy³⁶ na łączną kwotę 2,26 tys. zł został wystawiony bez uprzedniego wysłania dłużnikowi upomnienia, co stanowiło naruszenie art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 247, 413-414, 491, 493, 693-697)

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że powyższy tytuł wykonawczy został wystawiony przez nieuwagę. Upomnienie dotyczące właściwej zaległości nie zostało wysłane przez przeoczenie. Zaległość mimo niewystawiania dalszych upomnień została uregulowana przez dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 493)

5. W jednym przypadku³⁷ stwierdzono niewystawienie upomnienia dotyczącego zaległości z tytułu I raty podatku od środków transportowych za 2013 r.³⁸.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w ww. sprawie przeoczono wysłanie upomnienia dotyczącego I raty podatku. Upomnienie dotyczące ww. zaległości zostało wysłane wraz z upomnieniem dotyczącym II raty podatku³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 472, 625)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Pozytywną ocenę

³² Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, które w przypadku wykrytych nieprawidłowości obowiązywały od 8 listopada 2012 r., 9 maja 2013 r. oraz 4 lipca 2013 r.

³³ W tytułach WF/3160/7/2012, WF/3160/9/2012, WF/3160/11/2012, WF/3160/12/2012 (z 26 listopada 2012 r.), WF/3160/817/118242/2012 (z 12 listopada 2012 r.) oraz WF/3160/821/116076/2012 (z 16 listopada 2012 r.)

³⁴ W tytułach WF/3160/37/1140052/2013 oraz WF/3160/31/780014/2013 (z 9 maja 2013 r.)

³⁵ W tytule WF/3160/118/2013/400015 z 12 lipca 2013 r.

³⁶ Dotyczy tytułu nr WF/3160/11/90010068/2013 z 19 grudnia 2013 r.

³⁷ Dotyczy sprawy nr WF/3160/00011/2014/500009.

³⁸ Zaległość powstała 3 września 2013 r. na podstawie decyzji określającej zobowiązanie podatkowe nr 355/13.

³⁹ Upomnienie zostało wysłane 9 października 2013 r. i obejmowało I oraz II ratę podatku za 2013 r.

uzasadnia w szczególności: brak stwierdzonych przypadków przedawnień zaległości, prowadzenie systematycznej kontroli zaległości oraz uregulowanie procedury ich windykacji. Wyeliminowania natomiast wymagają przypadki opieszałego podejmowania czynności windykacyjnych oraz stosowania stawek odsetek od zaległości w tytułach wykonawczych niezgodnych ze stawkami wynikającymi z obwieszczeń Ministra Finansów.

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przygotowano strategii podatkowej w formie odrębnego opracowania. W okresie objętym kontrolą obowiązywała w Urzędzie procedura windykacji należności, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej (została ona opisana w pkt 2 niniejszego wystąpienia). W części dotyczącej udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych procedura ta przewiduje jednak jedynie rodzaje ulg wymienionych w Ordynacji podatkowej oraz ustawowe przesłanki ich stosowania, bez określenia szczegółowych zasad postępowania w tego typu sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 93-108, 171-172)

Obowiązujące w latach 2012-2014 stawki podatku od nieruchomości dla osób fizycznych i prawnych oraz podatku od środków transportowych uchwalone przez Radę Miasta były niższe w stosunku do górnych granic stawek określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów na lata 2012-2014. Wymiar finansowy skutków zastosowania stawek podatków niższych niż maksymalne określone przepisami był każdorazowo analizowany na etapie prac nad uchwałami w sprawie stawek podatków od nieruchomości i od środków transportowych. W tym celu wraz z projektami uchwał przygotowywano analizy obejmujące m.in. wskazanie skutków finansowych wprowadzenia proponowanych stawek podatków wraz z porównaniem stawek obowiązujących w sąsiednich gminach.

(dowód: akta kontroli str. 88-92, 171-234)

W wyniku obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych na lata 2012-2014, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu ww. podatków uległa obniżeniu o 2 574,1 tys. zł, tj. 8,23% w stosunku do kwoty dochodów wyliczonej wg górnych stawek (tj. 31 266,4 tys. zł), z tego:

- o 1 562,1 tys. zł⁴⁰, tj. 10,97% w podatku od nieruchomości od osób fizycznych,
- o 472,5 tys. zł⁴¹, tj. 3,04% w podatku od nieruchomości od osób prawnych,
- o 539,5 tys. zł⁴², tj. 36,96% w podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-45, 60-65, 88-92)

Na podstawie uchwał Rady Miasta Zielonka⁴³ w okresie objętym kontrolą z podatku od nieruchomości były zwolnione:

- grunty, budynki i budowle zajęte na potrzeby działalności związanej z bezpieczeństwem przeciwpożarowym,
- grunty, budynki i budowle zajęte na potrzeby zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- nieruchomości i ich części zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności z zakresu kultury, sportu i bibliotekarstwa.

⁴⁰ W 2012 r. – 569,8 tys. zł, w 2013 r. – 510,9 tys. zł, w 2014 r. – 481,5 tys. zł.

⁴¹ W 2012 r. – 239,4 tys. zł, w 2013 r. – 136,9 tys. zł, w 2014 r. – 96,1 tys. zł.

⁴² W 2012 r. – 159,6 tys. zł, w 2013 r. – 164,2 tys. zł, w 2014 r. – 215,6 tys. zł.

⁴³ Wymienionych w przypisie nr 6.

Skutki finansowe wymienionych zwolnień wynosiły:

- 1 200,8 tys. zł w 2012 r. (tj. 14,7% wykonanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2012 r.),
- 1 222,1 tys. zł w 2013 r. (tj. 14,3% wykonanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2013 r.),
- 1 265,5 tys. zł w pierwszej połowie 2014 r.

W okresie objętym kontrolą w Mieście nie obowiązywały zwolnienia z podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-45, 60-65, 88-92, 825-832)

W okresie od 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. do Urzędu Miasta nie wpłynęły wnioski o udzielenie ulg w podatku od środków transportowych. W tym samym okresie w zakresie podatku od nieruchomości wpłynęły łącznie 44⁴⁴ wnioski o udzielenie indywidualnych ulg w zapłacie podatku. Na podstawie rozpatrzonych wniosków organ podatkowy wydał 40 decyzji (uwzględniono jedynie decyzje ostateczne w administracyjnym toku instancji):

- w trzech decyzjach orzekł o umorzeniu zaległości podatkowych wraz z odsetkami na łączną kwotę 1,5 tys. zł,
- w 29 decyzjach⁴⁵ orzekł o rozłożeniu na raty zaległości podatkowych wraz z odsetkami na łączną kwotę 467,2 tys. zł,
- w dwóch decyzjach orzekł o odroczeniu terminu płatności zaległości podatkowej w łącznej wysokości 1,7 tys. zł,
- w siedmiu decyzjach orzekł o odmowie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań o łącznej wartości 23,7 tys. zł.

W czterech wydanych decyzjach na łączną kwotę 298,0 tys. zł udzielona ulga stanowiła jednocześnie pomoc de minimis.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 83-87, 1018-1022, 1037-1855)

Szczegółowym badaniem objęto 39 postępowań dotyczących ulg w spłacie zobowiązań, tj. 97,5% postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji ostatecznych w administracyjnym toku instancji. Ich wartość wyniosła 489,9 tys. zł, co stanowiło 99,2% łącznej wartości wydanych decyzji. Badanie wykazało, że decyzje były podpisywane przez Skarbnika Miasta, Panią Irenę Prucnal, jako osobę upoważnioną przez Burmistrza. Stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej, w tym poprzez umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Decyzje zawierały m.in. oznaczenie organu podatkowego, datę wydania, oznaczenie strony oraz prawidłowe pouczenie o trybie odwoławczym, co jest wymagane na podstawie art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej. W decyzjach o rozłożeniu zaległości podatkowych wraz z odsetkami i o odroczeniu terminu płatności zaległości podatkowych ustalano opłatę prolongacyjną, której stawka została określona w uchwałach Rady Miasta⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1018-1855)

Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty, wraz ze wskazaniem wysokości

⁴⁴ W tym: w 15 wnioskach podatnicy zwrócili się o umorzenie zobowiązań o wartości 27,9 tys. zł, w 36 wnioskach podatnicy zwrócili się z prośbą o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań o wartości 586,4 tys. zł (w siedmiu złożonych wnioskach podatnicy zwrócili się z prośbą o umorzenie części zobowiązań i rozłożenie na raty części zobowiązań).

⁴⁵ Jedna z wydanych decyzji dotyczyła zarówno umorzenia części zaległości podatkowej z odsetkami, jak i rozłożenia na raty części zaległości podatkowej.

⁴⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały Rady Miasta zielonka w sprawie opłaty prolongacyjnej: nr V/25/99 z dnia 12 stycznia 1999 r. i nr XXVI/255/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 8719).

umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, a także wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej za lata 2012 i 2013 r. zostały podane do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych. W przypadku udzielania ulgi stanowiącej jednocześnie pomoc de minimis, stronom wydawano zaświadczenie o udzielonej pomocy, zgodnie z art. 5 ust. 3c ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1422, 1856-1866)

Dobre praktyki

Podobnie jak w obszarze wymiaru podatków lokalnych, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za dobrą praktykę opracowanie, aktualizowanie i udostępnienie zainteresowanym kart spraw dotyczących ulg spłacie zobowiązań podatkowych, zawierających m.in. informacje o wymaganych dokumentach oraz terminie i formie załatwienia sprawy (przygotowano karty dla postępowań w sprawie ulg dotyczących zapłaty podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych, w tym osobno dotyczące ulg stanowiących pomoc publiczną)⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 93-100, 134-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak w upoważnieniu nr 58/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r., udzielonym przez Burmistrza Pani Irenie Prucnal – Skarbnikowi Miasta umocowania do wydawania decyzji w sprawie udzielania indywidualnych ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych⁴⁹, co stanowiło naruszenie art. 143 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ podatkowy może upoważnić pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie udzielane jest w formie pisemnej.

Zbadane przez kontrolerów decyzje w sprawie ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych zostały podpisane przez Panią Irenę Prucnal – Skarbnika Miasta Zielonka.

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, że „Upoważnienie nr 58/2011 obejmować miało wszystkie sprawy z zakresu podatków i opłat lokalnych na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz Ordynacji podatkowej, w tym związane z wydawaniem decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń oraz korespondencją w sprawach podatkowych. Miało więc charakter rodzajowy i było podstawą do wydawania przez Skarbnika decyzji o udzieleniu ulg podatkowych (pkt 1 upoważnienia)”.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, umocowanie do wykonywania określonych czynności nie może być formułowane zbyt ogólnie i nie można go domniemywać. Ponieważ przepisy Ordynacji podatkowej rozróżniają decyzje od postanowień i zaświadczeń, a decyzje w sprawie ulg podatkowych nie są decyzjami ustalającymi wysokość podatków i opłat lokalnych (których dotyczy wskazany przez Burmistrza pkt 1 upoważnienia), to w upoważnieniu dla Skarbnika Miasta powinno zostać wyraźnie wymienione uprawnienie do wydawania decyzji w sprawie ulg w zapłacie podatków lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1023)

⁴⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

⁴⁸ Karty spraw są dostępne na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta w zakładce: PORADNIK-KARTY SPRAW (Wydział Finansowy » Podatki).

⁴⁹ W kolejnych punktach upoważnienia wymieniono m.in. podpisywanie decyzji ustalających wielkość podatków i opłat lokalnych (pkt 1), decyzji zmieniających ustalony wymiar zobowiązania (pkt 2), postanowień w zakresie podatków i opłat lokalnych (pkt 3) i korespondencji w sprawach podatkowych (pkt 9).

2. Niepodejmowanie rzetelnych działań zmierzających do zgromadzenia całokształtu materiału dowodowego i dokładnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych w siedmiu z 39 zbadanych sprawach o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, co stanowiło naruszenie art. 122, 187 i 191 Ordynacji podatkowej. Dotyczyło to:

- czterech spraw (tj. 10,0% zbadanej próby) o łącznej wartości 8,7 tys. zł⁵⁰, w których udzielono ulgi jedynie na podstawie stanu faktycznego opisanego przez podatników we wnioskach o udzielenie ulgi, mimo że konieczność zgromadzenia materiału dowodowego dostrzegali sam organ podatkowy, wzywając wnioskodawców do dostarczenia materiałów stwierdzających ich sytuację finansową oraz innych dowodów, mających wpływ na rozstrzygnięcie spraw,
- jednej sprawy⁵¹, w której decyzja została wydana wyłącznie w oparciu o wniosek podatnika i informację przedstawianą przy ubieganiu się o pomoc de minimis. Organ podatkowy nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności wymienione we wniosku o ulgę⁵², a także dotyczącego sytuacji finansowej podatnika. Burmistrz wyjaśnił m.in., że rozłożenie na raty jest formą pomocy, która stwarza możliwość uregulowania zobowiązania przez podatnika, a z wnioskodawcą przeprowadzono rozmowę wyjaśniającą, ustalającą stan faktyczny,
- dwóch spraw⁵³, w których decyzje zostały wydane w oparciu o dane zawarte w podaniu podatnika i oświadczenia o jego sytuacji majątkowej, do którego dołączono informacje o uzyskanych dochodach PIT-11 (dotyczące dochodów ze stosunku pracy i działalności wykonywanej osobiście, w tym umów zlecenia i o dzieło). Z oświadczeń wynika, że dochody podatnika były niższe niż ponoszone wydatki, co powinno wskazywać na brak możliwości spłaty rat. W opinii NIK w takiej sytuacji organ podatkowy powinien zweryfikować dane podane w oświadczeniu, zwłaszcza w kontekście ewentualnego uzyskiwania dochodów z innych źródeł niż wskazane w złożonych dokumentach np. potencjalnych przychodów z działalności gospodarczej, prowadzonej na terenie opodatkowanej nieruchomości, czy dochodów z udziałów w spółkach kapitałowych (według jawnych danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym podatnik posiada udziały o wartości 900,0 tys. zł w trzech spółkach kapitałowych). W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że organ podatkowy wszechstronnie rozpatrzył sytuację finansową i uznał, że spełnia ona wymogi interesu publicznego, a rozłożenie na raty uznał za jedyną możliwość uregulowania zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1226-1238, 1254-1333, 1683-1716)

NIK zwraca uwagę, że udzielenie ulgi podatkowej warunkowane jest zaistnieniem przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Właściwa ocena występowania bądź braku tych przesłanek w konkretnej sprawie może być dokonana tylko po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego (art. 191 Ordynacji podatkowej), a poprzedzić ją powinno wyczerpujące zebranie materiału dowodowego (art.

⁵⁰ Zakończone decyzjami: nr WF.3120.2/37/2012 z dnia 26 września 2012 r., nr 3/2013 /WF.3120.2.4.2013/ z dnia 15 kwietnia 2013 r., nr 4/2013/WF.3120.2.4.2013/ z dnia 15 kwietnia 2013 r.

⁵¹ Zakończoną decyzją nr 23/2013 (WF.3120.2.23.2013) z dnia 28 sierpnia 2013 r., organ podatkowy rozłożył na raty zaległość podatkową podatnika wraz z odsetkami na kwotę 263,2 tys. zł.

⁵² Podatnik jako przedsiębiorca, którego przedmiotem działalności jest wynajem i przygotowywanie powierzchni magazynowej, powoływał się na posiadanie dużej ilości niewynajętych nieruchomości oraz na konieczność inwestycji w remonty nieruchomości.

⁵³ Zakończonych decyzjami nr 15/2014 z 30 maja 2014 r. znak: WF.3120.2.7.2014 i nr 18/2013 z 16 sierpnia 2013 r. znak: WF.3120.2.18.2013, organ podatkowy rozłożył na raty zaległości podatkowe podatnika wraz z odsetkami na kwotę 95,7 tys. zł.

187 Ordynacji podatkowej) oraz dokładne wyjaśnienie i rozważenie wszystkich okoliczności faktycznych (art. 122 Ordynacji podatkowej). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ulgi w zapłacie podatków, stanowiące wyjątek od zasady powszechności opodatkowania, powinny opierać się na przekonywujących podstawach, tzn. być udzielane na podstawie bezspornie poczynionych ustaleń, a nie na podstawie subiektywnego przekonania podatników lub jedynie możliwych lub uprawdopodobnionych (a nie udowodnionych) okoliczności.

3. Nienależne udzielenie pomocy de minimis w jednym z czterech zbadanych postępowań w sprawie ulg stanowiących jednocześnie pomoc de minimis⁵⁴. Udzielono pomocy w formie rozłożenia na raty zobowiązania w wysokości 263,2 tys. zł podatnikowi⁵⁵, który w złożonym formularzu informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis podał dane wskazujące na to, że jest przedsiębiorcą w trudnej sytuacji ekonomicznej (tzw. przedsiębiorcą zagrożonym), co było niezgodne art. 1 ust. 1 lit. h rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis⁵⁶.

W myśl ww. artykułu nie można udzielić pomocy przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Zgodnie z definicją przedsiębiorcy w trudnościach, zawartą w pkt 10 Wytucznych Wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁵⁷ w przypadku spółki z o.o. przedsiębiorstwo uznaje się za zagrożone, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, jeżeli ponad połowa jej zarejestrowanego kapitału została utracona, w tym ponad ¼ tego kapitału w okresie poprzedzających 12 miesięcy. Zaznaczenie przez podatnika w pkt 1 w części B formularza, że wystąpiły takie okoliczności, powinno oznaczać automatyczne uznanie, że podatnikowi nie powinna zostać przyznana pomoc de minimis. Organ podatkowy nie żądał od wnioskodawcy sprawozdań finansowych, na podstawie których mógłby uznać, że podane w oświadczeniu dane są nieprawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1316-1333)

4. Brak żądania przez organ podatkowy we wszystkich czterech zbadanych postępowaniach w sprawie ulg stanowiących jednocześnie pomoc de minimis⁵⁸ sprawozdań finansowych podatników⁵⁹ za okres ostatnich trzech lat obrotowych, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁶⁰.

W żadnym z ww. rozpatrywanych postępowań podatnicy nie przedłożyli sprawozdań finansowych lub odpowiadających im dokumentów za taki okres⁶¹. Według wyjaśnień Burmistrza, przez przeoczenie nie zwrócono uwagi na brak innych niż złożone dokumentów, opierano się również na oświadczeniach

⁵⁴ Zakończonych decyzjami: nr WF3120.2/1/2012 z dnia 9 lutego 2012 r., nr 23/2013 (WF.3120.2.23.2013) z dnia 28 sierpnia 2013 r., nr WF3120.2/39/2012 z dnia 25 października 2012 r. i nr 27/2013 (WF.3120.2.27.2013) z 10 grudnia 2013 r.

⁵⁵ W sprawie zakończonej decyzją nr 23/2013 (WF.3120.2.23.2013) z dnia 28 sierpnia 2013 r.

⁵⁶ Dz. Urz. UE L 379 z 28 grudnia 2006 r., s.5. Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2013 r.

⁵⁷ Dz. Urz. C z 1 października 2004 r. Nr 244.

⁵⁸ O łącznej wartości 280,0 tys. zł.

⁵⁹ Lub odpowiadających im dokumentów.

⁶⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 ze zm.

⁶¹ W sprawie zakończonej decyzją nr 23/2013 (WF.3120.2.23.2013) z dnia 28 sierpnia 2013 r. podatnik będący spółką kapitałową nie przedłożył żadnego sprawozdania finansowego. W sprawie zakończonej decyzją nr WF3120.2/1/2012 z 9 lutego 2012 r. podatnik będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą przedłożył jako dokumenty odpowiadające sprawozdaniom finansowym zeznania podatkowe jedynie za dwa lata podatkowe, a w postępowaniach zakończonych decyzjami nr WF3120.2/39/2012 z dnia 25 października 2012 r. i nr 27/2013 (WF.3120.2.27.2013), podatnik będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą przedłożył jako dokumenty odpowiadające sprawozdaniom finansowym zeznanie podatkowe jedynie za jeden rok podatkowy.

o sytuacji majątkowej (takie oświadczenia złożono w trzech zbadanych postępowaniach). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że oświadczenia podatnika nie można traktować na równi ze sprawozdaniem finansowym lub innym, odpowiadającym mu dokumentem finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1316-1422)

5. Kierowanie decyzji w sprawie ulg podatkowych do osób nie będących stronami w postępowaniu w dwóch z 39 zbadanych postępowań.

W myśl art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110–117b tej ustawy, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy. Na podstawie art. 136 Ordynacji podatkowej strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone ustnie do protokołu (art. 137 § 2 Ordynacji podatkowej).

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli dotyczyły:

- sprawy⁶², w której wniosek złożył syn właścicielki nieruchomości (zwany dalej wnioskodawcą). Jako adresatów decyzji organ podatkowy wskazał właścicielkę nieruchomości oraz jej syna (oznaczonego jako płatnik), natomiast doręczono ją tylko wnioskodawcy. W dokumentacji dotyczącej opodatkowanej nieruchomości znajduje się informacja w sprawie podatku od nieruchomości, gdzie w polu dotyczącym podmiotu zobowiązanego do jej złożenia wskazany został wnioskodawca (informacja nie zawiera daty złożenia ani podpisu osoby składającej), oznaczony jako płatnik. Burmistrz podał, że wnioskodawca zobowiązał się dokonywać płatności za matkę, która jest osobą niepełnosprawną w podeszłym wieku.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1602-1635)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie przewiduje występowania w podatku od nieruchomości instytucji płatnika w rozumieniu art. 8 Ordynacji podatkowej, a podatnikiem mogą być tylko podmioty będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (tj. podmioty wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Wnioskodawca do żadnej z tych kategorii podatników się nie zaliczał, w związku z czym organ podatkowy nie mógł skutecznie uznać go za stronę w postępowaniach dotyczących podatku od nieruchomości, w tym w sprawie ulg w zapłacie tego podatku. Wnioskodawca mógłby ewentualnie występować w postępowaniu jako pełnomocnik strony (właścicielki nieruchomości), ale nie wskazują na to okoliczności sprawy (wnioskodawca nie został wymieniony w decyzji jako pełnomocnik, w aktach postępowania nie było pełnomocnictwa dla wnioskodawcy). W związku z tym po otrzymaniu podania o udzielenie ulgi organ podatkowy powinien był

⁶² Zakończoną decyzją nr WF.3120.2/30/2012 z dnia 2 sierpnia 2012 r. wniosek o rozłożenie na raty zaległości podatkowej i odsetek na łączną kwotę 1,3 tys. zł.

zwrócić się do wnioskodawcy o przedłożenie pełnomocnictwa do reprezentowania podatnika.

- sprawy⁶³, w której wniosek został złożony przez syna zmarłego podatnika. Według wyjaśnień Burmistrza, syn mieszka w nieruchomości po ojcu. W opinii Najwyższej Izby Kontroli podstawą do obciążenia zobowiązaniem podatkowym powstałym przed śmiercią podatnika (decyzje wymiarowe, w związku z którymi powstało zobowiązanie, wydano i doręczono przed śmiercią podatnika) może być jedynie decyzja wydana na podstawie art. 100 § 1 Ordynacji podatkowej o zakresie odpowiedzialności spadkobierców, lub określająca wysokość nadpłaty albo zwrotu podatku. Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień 10 grudnia 2012 r. decyzja taka nie była wydana, a zatem organ podatkowy nie mógł merytorycznie rostrzygnąć kwestii dotyczących ulgi w spłacie zaległości. Na dzień wydania decyzji o odmowie udzielenia ulgi syn zmarłego podatnika nie miał obowiązku spłaty zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1038-1052)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, zostało wymienione w art. 247 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej jako przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej.

6. Podjęcie odmiennych rozstrzygnięć w analogicznym stanie faktycznym, stwierdzone w sześciu spośród 39 zbadanych postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych.

W przypadku czterech postępowań⁶⁴, w których na wezwanie organu podatkowego wnioskodawcy nie przedłożyli materiałów i dokumentów określających sytuację finansową strony oraz innych dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcie spraw, Burmistrz wydał decyzje, w których udzielił ulg w spłacie zobowiązań. W przypadku dwóch postępowań⁶⁵, w których na wezwanie organu podatkowego wnioskodawcy również nie przedłożyli materiałów i dokumentów określających sytuację finansową strony oraz innych dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcie spraw, orzekł on o odmowie udzielenia ulg podatkowych. Według wyjaśnień Burmistrza, sytuacje podatników były znane organowi podatkowemu, a w trzech przypadkach strony wskazały dokumenty istniejące w poprzednich sprawach (udzielano im ulg w poprzednich latach). NIK zauważa, że w zbadanej przez kontrolerów dokumentacji tych postępowań brak jest jednak pisemnych informacji, by strony powoływały się na dowody zgromadzone we wcześniejszych latach (w jednym wniosku wszczynającym postępowanie⁶⁶ jest adnotacja pracownika Urzędu Miasta „Sytuacja podatkiczki znana pracownikom od wielu lat”, co jednak nie może usprawiedliwiać braku zgromadzenia materiału dowodowego w sprawie, tym bardziej że nie można w tym przypadku mówić o faktach powszechnie znanych oraz znanych organowi podatkowemu z urzędu, które nie wymagają dowodu na podstawie art. 187 § 3 Ordynacji podatkowej).

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1038-1060, 1226-1253, 1683-1694, 1754-1765)

⁶³ Zakończoną decyzją nr WF.3120.2.67.2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. organ podatkowy odmówił rozłożenia na raty zaległości podatkowej.

⁶⁴ Zakończonych decyzjami: nr 17/2013 (WF.3120.17.2013) z dnia 24 czerwca 2013 r., nr 3/2013 (WF.3120.2.4.2013) z dnia 15 kwietnia 2013 r., nr 4/2013 (WF.3120.2.4.2013) z dnia 15 kwietnia 2013 r., nr WF3120.2/37/2012 z dnia 26 września 2012 r.

⁶⁵ Zakończonych decyzjami: nr 13/2013 (WF.3120.2.13.2013) z 14 maja 2013 r. i nr WF.3120.2.67.2012 z dnia 10 grudnia 2012 r.

⁶⁶ Zakończoną decyzją nr 17/2013 /WF.3120.17.2013/ z dnia 24 czerwca 2013 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podejmowanie różnych rozstrzygnięć w analogicznych sytuacjach stanowi naruszenie zasady równego traktowania podatników, którą można wywieść z art. 32 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷ oraz zasady zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej).

7. Nieuzasadnione różnicowanie przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego udzielania ulg podatkowych w zależności od rodzaju wnioskowanej przez podatników ulgi, stwierdzone na podstawie analizy czterech spośród 39 zbadanych postępowań podatkowych.

Rozstrzygnięcie w sprawach o udzielenie ulg podatkowych zapada w ramach tzw. uznania administracyjnego, co oznacza, że rodzaj podjętej w sprawie decyzji zależy od swobodnego uznania organu administracji. Jednakże uznaniowość decyzji w przedmiocie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości nie zwalnia organu podatkowego od obowiązku wcześniejszego dokonania takich ustaleń faktycznych, które pozwolą na jednoznaczne stwierdzenie, czy wystąpiły przesłanki przyznania ulg (tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego – art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej). Dopiero stwierdzenie istnienia tych przesłanek umożliwia organowi podjęcie rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego, przy czym przesłanki te mają charakter obiektywny, bowiem zastosowanie każdego rodzaju ulgi podatkowej jest uwarunkowane istnieniem tego samego ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

W sprawach dwóch podatników organ podatkowy wydał najpierw decyzje o odmowie umorzenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami⁶⁸, powołując się w uzasadnieniach decyzji na brak zaistnienia przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, a po złożeniu przez tych podatników wniosków o rozłożenie tej samej zaległości podatkowej i odsetek na raty (w takim samym stanie faktycznym) uwzględnił ich żądanie⁶⁹. Burmistrz wyjaśnił, że u podatników nie wystąpił ważny interes podatnika lub interes publiczny w zakresie umorzenia zaległości podatkowej. Uznano jednocześnie, że w odniesieniu do rozłożenia na raty w przypadku podatników istnieją przesłanki ważnego interesu publicznego i interesu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1061-1085, 1141-1156, 1594-1601, 1823-1837)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w przypadku stwierdzenia istnienia przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego organ podatkowy może odmówić udzielenia ulgi, korzystając ze swobodnego uznania administracyjnego. Nie można natomiast przenosić swobodnego uznania na etap ustalania występowania tych przesłanek i oceniać ich inaczej w zależności od tego, o jaką ulgę stara się podatnik.

8. Naliczenie opłaty prolongacyjnej niezgodnie z art. 57 § 1 Ordynacji podatkowej, stwierdzone w 31 zbadanych decyzjach (wszystkich ze zbadanych decyzji, w których rozłożono zaległość podatkową wraz z odsetkami na raty albo odroczone termin płatności zaległości podatkowej).

Zgodnie z art. 57 § 1 Ordynacji podatkowej opłatę prolongacyjną ustala się od kwoty podatku lub zaległości podatkowej. Zaległość podatkową stanowi podatek niezapłacony w terminie. Oznacza to, że zaległością podatkową nie są odsetki za zwłokę, których nie powinno się uwzględniać przy obliczaniu opłaty

⁶⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶⁸ Decyzje nr 622/2012 (WF.3120.2.26.2012) z 18 czerwca 2012 r. i nr 21/2013 (WF.3120.2.16.2013) z dnia 22 lipca 2013 r.

⁶⁹ Decyzje nr WF3120.2/26/2012 z 5 lipca 2012 r. i nr 25/2013 (WF.3120.2.25.2013) z 9 września 2013 r.

prolongacyjnej. W zbadanych decyzjach opłata prolongacyjna była obliczona od kwoty stanowiącej sumę zaległości podatkowej i odsetek za zwłokę. Jak wyjaśnił Burmistrz, błędne obliczanie opłaty prolongacyjnej wynikało z niezamierzonej pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1226-1855)

9. Nieuzasadnione wystawienie w dwóch sprawach⁷⁰ zaświadczeń o udzieleniu pomocy de minimis i umieszczeniu wymienionych w nich osób w wykazie podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej, mimo że decyzja w sprawie udzielenia ulg nie dotyczyła w tych sprawach pomocy de minimis. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych. Według wyjaśnień Burmistrza powyższe wynikało z omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1423-1453)

10. Uzasadnienie 19 z 39 zbadanych decyzji⁷¹ w sprawie ulg podatkowych nie spełniało wymogów określonych w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

Stosownie do treści art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej decyzja w postępowaniu podatkowym powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa - art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

W powyższych 19 decyzjach organ podatkowy ograniczył się jedynie do powołania argumentacji wnioskodawców informacji o przychyleniu się ich żądania, bez dokonania wykładni przepisów w kontekście rozpatrywanych, konkretnych spraw, oraz bez oceny sytuacji materialnej, rodzinnej czy osobistej w kontekście przesłanek udzielania ulg podatkowych. Burmistrz wyjaśnił, że postępowania, które zakończyły się wydaniem tych decyzji, dotyczyły rozłożenia zobowiązań podatników na raty i stosowano w nich mniej restrykcyjne reguły, niż dla umorzenia zobowiązań. Burmistrz poinformował również, że w wydawanych decyzjach zostanie zawarte uzasadnienie faktyczne i prawne zgodnie z art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1254-1526, 1594-1635, 1683-1716, 1766-1805, 1823-1837)

11. Powołanie niekompletnej lub niewłaściwej podstawy prawnej w decyzjach wydanych w wyniku przeprowadzenia pięciu z 39 zbadanych postępowań, co stanowiło naruszenie art. 210 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. Dotyczyło to:

- dwóch decyzji⁷² które dotyczyły ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis, organ podatkowy nie wymienił jako podstawy prawnej art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, który stanowi o ulgach będących pomocą de minimis,

⁷⁰ Zakończonych decyzjami: nr WF3120.2/35/2012 z dnia 9 sierpnia 2012 r. i nr WF3120.2/33/2012 z dnia 8 sierpnia 2012 r.

⁷¹ Dotyczy decyzji: nr 15/2014 (WF.3120.2.7.2014) z dnia 30 maja 2014 r., nr 13/2013 (WF.3120.2.18.2013) z 16 sierpnia 2013 r., nr 19/2013 (WF.3120.2.19.2013) z dnia 25 lipca 2013 r., nr 23/2013 (WF.3120.2.23.2013) z dnia 28 sierpnia 2013 r., nr 24/2013 (WF.3120.2.24.2013) z dnia 11 września 2013 r., nr 20/2013 (WF.3120.2.1470042.2013) z dnia 26 lipca 2013 r., nr 26/2013 (WF.3120.2.26.2013) z dnia 9 września 2013 r., nr 25/2013 (WF.3120.2.25.2013) z dnia 9 września 2013 r., nr WF3120.2/5/2012 i nr WF3120.2/3/2012 z dnia 20 kwietnia 2012 r., decyzja nr WF3120.2/1/2012 z dnia 9 lutego 2012 r., nr WF3120.2/26/2012 z dnia 5 lipca 2012 r., nr WF.3120.2/38/2012 z dnia 5 października 2012 r., nr WF3120.2/37/2012 z dnia 26 września 2012 r., nr WF3120.2/30/2012 z dnia 2 sierpnia 2012 r., nr WF3120.2/39/2012 z dnia 25 października 2012 r., nr 27/2013 (WF.3120.2.27.2013), nr WF3120.2/35/2012 z dnia 9 sierpnia 2012 r., nr WF3120.2/33/2012 z dnia 8 sierpnia 2012 r.

⁷² Nr WF3120.2/39/2012 z dnia 25 października 2012 r. i nr 27/2013 (WF.3120.2.27.2013) z dnia 10 grudnia 2013 r.

- dwóch decyzji⁷³ których przedmiotem rozstrzygnięcia była kwestia umorzenia zaległości i umorzenia odsetek od zaległości podatkowej oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami. Organ podatkowy nie podał podstawy prawnej dla umorzenia, tj. art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej,
- jednej decyzji⁷⁴, której przedmiotem rozstrzygnięcia była kwestia umorzenia odsetek od zaległości podatkowej oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami. Organ podatkowy jako podstawę prawną wskazał m.in. art. 67a § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, który nie dotyczy zaległości podatkowej, a nie wskazał art. 67a § 1 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej, które dotyczą odpowiednio rozłożenia na raty i umorzenia zaległości podatkowej i odsetek.

Według wyjaśnień Burmistrza we wszystkich wymienionych wyżej przypadkach nieprawidłowe podanie podstawy prawnej było spowodowane przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1109-1126, 1141-1156, 1352-1422, 1737-1753)

12. Wydanie czterech decyzji⁷⁵ w ramach 39 zbadanych spraw o udzielenie ulg podatkowych po terminie na ich załatwienie wynikającym z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. O każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej).

Według wyjaśnień Burmistrza, w jednym przypadku organ podatkowy nie zawiadomił strony o niezakończonym w terminie w aktach postępowania nie ma dokumentów wskazujących na przekazanie takiego zawiadomienia) w związku z prośbą podatnika, aby wstrzymać się z wydaniem decyzji z uwagi na nieobecność w miejscu zamieszkania. Jako przyczynę opóźnienia Burmistrz podał również spiętrzenie prac w okresie wydawania decyzji wymiarowych oraz obciążenie pracowników obowiązkami służbowymi.

(dowód: akta kontroli str. 429-447, 1169-1187, 1494-1526, 1658-1682)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim liczba stwierdzonych nieprawidłowości i ich skala, a w szczególności: braki w części postępowań kompletnego materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności uznane przez organ podatkowy jako uzasadniające zastosowanie ulg, nienależne udzielenie ulgi stanowiącej pomoc de minimis, a także nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie ulg podatkowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prawidłowe dokumentowanie postępowania podatkowego stanowi ważny czynnik przejrzystości działania administracji publicznej. Brak odpowiedniej dokumentacji uzasadniającej przyznanie ulgi może zarówno podważać zaufanie do organów administracji publicznej, jak i tworzyć wrażenie, że kryteria jakimi kierował się organ podatkowy podejmując decyzje są niejasne i istnieje duże ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

⁷³ Nr 2/2013 (znak: WF.3120.2.2.2013) z 6 sierpnia 2013 r. i nr 622/2012 (WF.3120.2.26.2012) z dnia 18 czerwca 2012 r.

⁷⁴ 483/2012 (WF.3120.2.20.2012) z 22 kwietnia 2012 r.

⁷⁵ Decyzja nr WF.3120.2.32.2012 została wydana w dniu 7 sierpnia 2012 r., tj. 10 dni po upływie dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy, wszczętej na wniosek podatnika złożony w dniu 29 maja 2012 r.; decyzja nr WF.3120.53.2013 została wydana w dniu 28 lutego 2012 r., tj. dwa dni po upływie terminu załatwienia sprawy (26 lutego 2012 r.); decyzje nr WF.3120.2/3/2012 i WF.3120.2/5/2012 zostały wydane w dniu 20 kwietnia 2012 r., tj. cztery dni po upływie terminu załatwienia sprawy (16 kwietnia 2012 r.).

4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w Urzędzie zostały ustanowione zasady i tryb umarzania, odraczania spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny⁷⁶. Ponadto, w okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały:

- w sprawie wyrażenia zgody na oddanie bez przetargu w dzierżawę nieruchomości gminnych na okres sześciu lat⁷⁷,
- w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Zielonka⁷⁸,
- w sprawie określenia zasad wdzierżawiania nieruchomości⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 477-480, 779-781)

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust.1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 239, 782-810)

Zarządzeniem Burmistrza Miasta Zielonka⁸⁰ przyjęto plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2014 – 2016. Plan składał się z zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości, prognozy dochodów z gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, prognozy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu oraz programu zagospodarowania nieruchomości zasobu. W powyższym planie zaznaczono, że wykorzystanie zasobu będzie zgodne z wiążącymi ustaleniami wynikającymi z uchwał budżetowych, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążenia komunalnych nieruchomości gruntowych.

(dowód: akta kontroli str. 811 - 816)

W okresie 2012 r. - 2014 (I półrocze) dokonano dziewięciu transakcji sprzedaży nieruchomości gminnych (siedmiu w trybie przetargowym, dwóch w trybie bezprzetargowym). Łącznie sprzedano grunty o powierzchni 0,8459 ha za kwotę 3 166,6 tys. co stanowiło 123,99% wartości tych nieruchomości według wyceny rzeczoznawców (2 553,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 75)

Badaniem objęto sprzedaż czterech nieruchomości (dwóch w trybie przetargowym i dwóch w trybie bezprzetargowym). Postępowania były prowadzone na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁸¹. W prowadzonych

⁷⁶ Uchwała nr XLVI/433/10 Rady Miasta Zielonka z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Zielonka oraz jej jednostkom podległym.

⁷⁷ Uchwała numer XLI/386/09 z dnia 30 listopada 2009 r.

⁷⁸ Uchwała numer XLI/388/09 z dnia 29 listopada 2009 r.

⁷⁹ Uchwała numer XLI/389/09 z dnia 30 listopada 2009 r.

⁸⁰ Zarządzenie nr 115/14 Burmistrza Miasta Zielonka z dnia 4 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2014 – 2016.

⁸¹ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

postępowaniach Urząd korzystał z aktualnych operatów szacunkowych. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawano do publicznej wiadomości stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. We wszystkich przypadkach umowy przenoszące własność nieruchomości były zawierane po zapłaceniu przez nabywców ceny sprzedawanej nieruchomości. Odstąpienie od organizowania przetargu w dwóch badanych transakcjach było zgodne z art. 37 ust. 2 pkt 1 oraz w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 417, 771-772)

W 2012 r. w Gminie zawartych było 466 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 967,4 tys. zł. W 2013 r. w Gminie zawartych było 468 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 1 064,5 tys. zł. Natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. obowiązywało 469 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 534,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 66)

Badaniem objęto dziesięć umów wieloletniej dzierżawy, obowiązujących w okresie 2012 – 2014 (I półrocze), z których pięć było zawartych na okres pięciu lat i pięć na okres sześciu lat. We wszystkich przypadkach zastosowano tryb bezprzetargowy, co było zgodne z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz postanowieniami uchwał Rady Miasta Zielonka w sprawie wyrażenia zgody na oddanie bez przetargu w dzierżawę nieruchomości gminnych na okres sześciu lat oraz w sprawie określenia zasad wydzierżawiania nieruchomości. Ze wszystkimi dzierżawcami zostały zawarte umowy, w których wprowadzono zapisy zabezpieczające interes Gminy, tj. postanowienia o warunkach waloryzacji czynszu, postanowienia o ustaleniu kar umownych oraz o zakazie użytkowania dzierżawanego terenu niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 771-772, 790-810)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2012-2014 (I półrocze) nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 239, 782-810)

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem, stosownie do ust. 2, polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, tj. m.in. sporządzaniu planów wykorzystania zasobu.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *brak aktu prawnego przed rokiem 2014, który w całości wypełniałby nałożony na burmistrza obowiązek gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wynikał z faktu, że z powodu wielkości zasobu, plany jego wykorzystania były ograniczone do okresów jednego roku w kolejnych planach budżetowych. Przed 2014 r. decyzje dotyczące udostępniania gminnego zasobu oraz sprzedaży nieruchomości podejmowane były na podstawie obowiązujących przepisów prawa ogólnego i miejscowego.*

(dowód: akta kontroli str. 247)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe dokonywanie sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości, a także sporządzenie w trakcie kontroli ustawowo wymaganego planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

W Gminie w 2012 r. planowane dochody ogółem w wysokości 55 901,0 tys. zł wykonano w 96,2%, w tym dochody z majątku⁸² wykonano na poziomie 68,4% w kwocie 2 790,5 tys. zł. W 2013 r. plan w kwocie 55 443,6 tys. zł zrealizowano w 96,9%, w tym dochody z majątku zrealizowano w 85,3% w kwocie 2 659,1 tys. zł. W 2014 r. planowano dochody w kwocie 55 422,8 tys. zł z czego do 30 czerwca 2014 r. wykonano 52,2%, w tym dochody z majątku wykonano na poziomie 50,5% w kwocie 1 238,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 68, 76, 92)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *niezrealizowanie planowanych dochodów z majątku gminy w 2012 r. spowodowane było negatywnymi wynikami przeprowadzonych przetargów i rokowań na sprzedaż trzech działek oraz jednego mieszkania. W 2013 r. zaplanowano sprzedaż nieruchomości na kwotę 1 510,0 tys. zł, z czego sprzedano trzy działki na łączną kwotę 1 106,0 tys. zł, a w 2014 roku dwie działki na łączną kwotę 722,3 tys. zł. W zakresie spadku dochodów planowanych w 2014 r. w stosunku do 2013 r. Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśnił, że planując dochody majątkowe na 2014 r. opierano się na analizie wykonania z lat poprzednich stosując się do art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości został opracowany dopiero w trakcie badań kontrolnych, tj. 4 lipca 2014 r. w związku z czym nie było możliwe ustalenie czy planowanie dochodów z majątku miało podstawę lub czy było zgodne z kompleksowym dokumentem dotyczącym wykorzystania dostępnych w Gminie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 424, 493)

Planowane dochody z majątku w poszczególnych latach w Gminie wynosiły m.in.:

- w § 076 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, gdzie w 2012 r. planowano 16,8 tys. zł, w 2013 r. planowano 38,4 tys. zł, a w 2014 r. zaplanowano 160,0 tys. zł,
- w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego*, gdzie w 2012 r. planowano 2 598,4 tys. zł, w 2013 r. planowano 2 041,0 tys. zł, a w 2014 r. zaplanowano 1 200,0 tys. zł,
- w § 075 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j.s.t.*, gdzie w 2012 r. zaplanowano 966,8 tys. zł, w 2013 r. 1 038,3 tys. zł i w 2014 r. 1 091,4 tys. zł,
- w § 087 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*, gdzie w 2012 r. zaplanowano 500,0 tys. zł, a w 2013 i 2014 r. nie planowano dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 76)

W wyjaśnieniach dotyczących występowania różnic w planie podano, że *celem zapewnienia realistycznych dochodów budżetu zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy*

⁸² Tj. § 075 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j. s. t., § 076 Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, § 077 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, § 078 Dochody ze zbycia praw majątkowych, § 087 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, § 047 Wpływy z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie, służebności, użytkowanie wieczyste nieruchomości.

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do określenia sprzedaży przyjęto tylko te składniki majątku, które posiadały unormowany stan prawny. W trakcie są postępowania dotyczące nabycia prawa własności nieruchomości poprzez komunalizację i zasiedzenie, które to w przyszłości będą mogły być planowane do zbycia. W 2013 roku nie planowano dochodów ze sprzedaży składników majątku będących rzeczami ruchomymi. W 2012 roku wystąpiła jednorazowa sprzedaż składników majątkowych, tj. kanalizacji deszczowej Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.

Planowane przez Urząd dochody były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 68, 76-80, 92, 424-428)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym obszarze rzetelności planowania dochodów z majątku nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Planowane dochody były kompletne, a proces planowania poprzedzony był analizami wykonanych dochodów w latach poprzednich.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁸³, wnosi o:

1. Bezwzględne i skuteczne egzekwowanie składania przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych lub składania wyjaśnień w stwierdzonych przypadkach niezłożenia takich informacji lub istnienia niezgodności informacji z innymi danymi posiadanymi przez Urząd.
2. Określanie w decyzjach ustalających wysokość podatku od nieruchomości, jako przedmiotu opodatkowania, całych nieruchomości (nie ich części).
3. Rzetelną weryfikację deklaracji podatkowych w zakresie uprawnienia do reprezentowania podatników.
4. Określenie w upoważnieniu do załatwiania spraw przez Skarbnika Miasta pełnomocnictwa do wydawania decyzji w sprawie ulg podatkowych, jeśli takie upoważnienie jest udzielane.
5. Udzielanie indywidualnych ulg podatkowych po spełnieniu przesłanek do ich udzielenia, w oparciu o rzetelną dokumentację, potwierdzającą występowanie okoliczności uzasadniających przyznanie ulg.
6. Staranne badanie uprawnienia podmiotów składających wnioski o udzielenie ulgi podatkowej do występowania jako strona w postępowaniu.
7. Stosowanie takich samych skutków prawnych w analogicznych sytuacjach prawnopodatkowych.
8. Jednakowe traktowanie przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, niezależnie od rodzaju ulgi, o którą wnioskuje podatnik.
9. Obliczanie opłaty prologacyjnej jedynie od kwoty zaległości podatkowej.
10. Dokonanie korekty wykazu podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w 2012 r. poprzez wykreślenie z niego podatników, w sprawach których wydano decyzje nr WF3120.2/35/2012 z dnia 9 sierpnia 2012 r. i nr WF3120.2/33/2012

⁸³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

z dnia 8 sierpnia 2012 r. oraz poinformowanie ich, że zaświadczenia wystawiono błędnie.

11. Sporządzanie uzasadnień decyzji w sprawie ulg podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.
12. Podawanie pełnej podstawy prawnej wydawanych decyzji w sprawie ulg podatkowych.
13. Terminowe wydawanie decyzji w sprawie ulg podatkowych stosownie do art. 139 Ordynacji podatkowej, oraz zawiadamianie stron o każdym przypadku niezłatwienia sprawy zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej.
14. Wydawanie upomnień i tytułów wykonawczych bez zbędnej zwłoki.
15. Wyeliminowanie przypadków stosowania stawek odsetek w tytułach wykonawczych niezgodnych z obwieszczeniami Ministra Finansów.
16. Wyeliminowanie przypadków wystawiania tytułu wykonawczego bez uprzedniego wysłania upomnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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 21 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.

Warszawa, dnia września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Cezary Domasik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Sebastian Krawczyk
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis