



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-004-02/2014
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>	<ol style="list-style-type: none">1. Elżbieta Rowińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89929 z dnia 12 czerwca 2014 r.2. Małgorzata Bielecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89928 z dnia 12 czerwca 2014 r.3. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89930 z dnia 12 czerwca 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana Adres</i>	Urząd Miasta Milanówka (dalej Urząd), ul. Kościuszki 45, 05-822 Milanówek
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Wysocki, Burmistrz Miasta Milanówka (dalej Burmistrz) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7)</p>
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">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. z 2004 r. 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. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541), akt uchylony dnia 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

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- prowadzenie ewidencji podatkowej nieruchomości zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości;
- prowadzenie postępowań podatkowych dotyczących udzielania ulg, w tym podejmowanie niezbędnych działań w celu wyjaśnienia stanów faktycznych zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, przestrzeganie zasady równego traktowania podmiotów występujących o przyznanie ulg podatkowych, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, rzetelne postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- rzetelne planowanie oraz prawidłowa i skuteczna realizacja dochodów z majątku.

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

- długotrwałym procedowaniu w zakresie wystawiania upomnień, co naruszało przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- niewzywaniu przez organ podatkowy podatników do złożenia informacji w przypadku opóźnienia w ich składaniu, co było niezgodne z Ordynacją podatkową;
- braku planu wykorzystania zasobu nieruchomości, co naruszało przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Wymiarem podatków w Urzędzie zajmuje się trzech pracowników z Referatu Budżetowo - Finansowego. Liczba podatników na koniec I półrocza 2014 r. wynosiła: w zakresie podatku od nieruchomości osoby fizyczne – 13 301, podatku od nieruchomości osoby prawne – 89, a podatku od środków transportowych – 9². Uzyskane w Gminie dochody ogółem kształtowały się na poziomie: w 2012 r – 64 406,5 tys. zł, w 2013 r. – 59 590,4 tys. zł i w 2014 r. (I półrocze) - 30 571,6 tys. zł. Dochody własne wynosiły: w 2012 r. – 51 547,7 tys. zł, w 2013 r. – 45 948,7 tys. zł, w 2014 r. (I półrocze) – 22 045,4 tys. zł. Udział badanych podatków w dochodach ogółem Gminy wykazywał tendencję wzrostową i wynosił odpowiednio:

- podatku od nieruchomości od osób fizycznych: 6,0%, 6,9% i 7,7%,
- podatku od nieruchomości od osób prawnych: 2,4%, 2,8%, 3,1%,
- podatku od środków transportowych od osób prawnych: 0,05% oraz po 0,06% w latach następnych.

(dowód: akta kontroli str. 368-370, 1085)

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

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

² Gmina nie posiada danych dotyczących liczby podatników wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. i 2013 r.

- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości³,
- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych⁴,
- w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości⁵,
- ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Milanówek⁶.

(dowód: akta kontroli str. 20-29, 1385-1420)

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym Burmistrz przekazał uchwały organom nadzoru: Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (dalej RIO) oraz Wojewodzie Mazowieckiemu. Kolegium RIO stwierdziło nieważność:

- w części uchwały w sprawie zwolnienia w podatku od nieruchomości⁷ oraz nieważność dwóch uchwał w sprawie zmiany ww. uchwały⁸ z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Zakwestionowane zostały zapisy dotyczące zwolnień określonych w uchwale, które uzależnione były od właściwości podmiotu¹⁰, nie zaś od przymiotu przedmiotu opodatkowania. Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych gmina może wprowadzić inne niż ustawowe zwolnienia ale jedynie o charakterze przedmiotowym¹¹,
- uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2013 r.¹² w zakresie ustalenia wysokości stawki podatku od budowli w ramach grupy podatku od budynków lub ich części. Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, że budynki lub ich części oraz budowle stanowią odrębny przedmiot opodatkowania¹³.

Urząd poinformował podatników o zmianach w ww. uchwałach podatkowych Rady Miasta poprzez zamieszczenie uchwał Kolegium RIO na stronie internetowej Urzędu.

Uchwały przyjmowane były przed rozpoczęciem danego roku podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 1392-1397, 1421-1426)

Uchwalone przez Radę Miasta stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych nie przekroczyły stawek maksymalnych ogłaszanych przez Ministra Finansów w obwieszczeniach¹⁴ i obejmowały wszystkie przedmioty opodatkowania, wynikające z art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (oprócz opisanego wyżej przypadku, zakwestionowanego przez

³ Uchwały: Nr 102/XII/11 z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2011 r., nr 233, poz. 7689), Nr 224/XXII/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 9365), Nr 380/XXXII/13 z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2014 r., poz. 34).

⁴ Uchwały: Nr 103/XII/11 z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2011 r., nr 233, poz. 7690), Nr 225/XXII/12 z dnia 29 listopada 2012 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 9366), Nr 381/XXXII/13 z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2014 r., poz. 35).

⁵ Uchwały: Nr 105/XII/11 z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. U. Woj. Maz. z 2011 r. nr 233, poz. 7692), Nr 119/XII/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 105, Nr 137/XV/12 z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 105.

⁶ Uchwała nr 34/VI/11 z dnia 7 kwietnia 2011 r.

⁷ Uchwała nr 105/XII/11 z dnia 24 listopada 2011 r.

⁸ Uchwały nr 119/XII/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. i nr 137/XV/12 z dnia 6 marca 2012 r.

⁹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ tj. od tego czy dana nieruchomość jest własnością, w posiadaniu lub w trwałym zarządzie instytucji kultury bądź gminnej jednostki organizacyjnej.

¹¹ Uchwały: nr 27.328.2011 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 21 grudnia 2011 r., nr 3.66.2012 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 31 stycznia 2012 r., nr 7.125.2012 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r.

¹² Uchwała nr 224/XXII/12 Rady Miasta Milanówka z dnia 29 listopada 2012 r.

¹³ Uchwała nr 26.327.2012 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 18 grudnia 2012 r.

¹⁴ 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).

RIO). Rada Miasta uchwalając stawki podatku nie różnicowała ich wysokości dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, nie wystąpiły przypadki zastosowania zwolnień podmiotowych lub takich zwolnień przedmiotowych, które poprzez określenie podmiotu opodatkowania mogłyby stanowić zwolnienia podmiotowe (oprócz opisanego wyżej przypadku, zakwestionowanego przez RIO) oraz nie wystąpiły przypadki uchwalenia zwolnień podatkowych częściowych.

(dowód: akta kontroli str. 1385-1415)

W wyniku kontroli stwierdzono, że ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona była w Urzędzie zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości, tj. w systemie informatycznym oraz w pełnym zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Stosowany w Urzędzie system informatyczny spełniał wymagania określone w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia: umożliwiał tworzenie raportów i zbiorczych zestawień oraz export danych zawartych w ewidencji do pliku w formacie rozszerzonego języka znaczników (XML) w celu ich porównania z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego.

(dowód: akta kontroli str. 33, 37, 39, 48)

Kontrola wykazała, że do bieżącej aktualizacji ewidencji podatkowej nie wykorzystywano możliwości pobierania danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatu Grodziskiego i ich exportu w formacie XML pomimo, że oprogramowanie wykorzystywane w Urzędzie od 1992 roku, umożliwiało eksport danych w powyższy sposób. Według wyjaśnień Burmistrza *oprogramowanie obsługujące ewidencję gruntów i budynków generowane jest w plikach SWDE (...) Bez odpowiedniego programu nie jest możliwe porównanie tych plików. Na dzień dzisiejszy w skali całego kraju nie ma programu (systemu) umożliwiającego dokonywanie porównań danych z ewidencji podatkowej z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie Prawa geodezyjnego i kartograficznego. (...) w celu zapewnienia bieżącej weryfikacji danych w ewidencji podatkowej Gmina Milanówek zawarła porozumienie ze Starostą Powiatu Grodziskiego na mocy którego korzysta z oprogramowania komputerowego, które umożliwia dostęp internetowy do danych ewidencji gruntów i budynków poprzez portal udostępniający dane GIS Oprogramowanie to jest dostępne na każdym stanowisku pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 37, 48, 1140, 1489-1490)

Według wyjaśnień Burmistrza *baza danych nieruchomości i podatników w okresie objętym kontrolą aktualizowana była na podstawie otrzymywanych zawiadomień o zmianach w danych w ewidencji gruntów i budynków (zawiadomienia otrzymywane ze Starostwa Powiatu Grodziskiego przekazywane były w formie papierowej) oraz informacji i deklaracji składanych przez podatników w związku z nabyciem lub zbyciem nieruchomości. Procesy te nie są zautomatyzowane, nie są określone w procedurach wewnętrznych, a wynikają z przyjętej i stosowanej praktyki.*

(dowód: akta kontroli str. 38)

Badanie rzetelności aktualizacji bazy danych podatników i przedmiotów opodatkowania przeprowadzono na podstawie 26 spraw (12 spraw dotyczących rozpoczęcia użytkowania domów lub bloków, 12 spraw dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz dwóch miesięcznych informacji w sprawie zarejestrowanych/wyrejestrowanych pojazdów). Stwierdzono, że w 19 przypadkach (z tego w 11 przypadkach dotyczących nowo oddanych budynków, w 6 przypadkach dotyczących rozpoczętej działalności gospodarczej oraz dwóch informacji) organ podatkowy dokonał wymiaru i przypisu badanych podatków na podstawie aktualnych danych oraz dokonał aktualizacji bazy danych. Nieprawidłowości

stwierdzono w siedmiu przypadkach (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 51-235, 1230-1236)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość wymiaru podatku w okresie objętym kontrolą na podstawie 36 spraw¹⁵. Badanie wykazało, że:

- stawki podatków zastosowane w decyzjach i przyjętych deklaracjach były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miasta na dany rok,
- organ podatkowy prawidłowo dokonywał wymiaru podatku,
- decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej,
- pięć (na 12 objętych badaniem) decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych zostało doręczonych podatnikom w terminie umożliwiającym zapłatę pierwszej raty podatku w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku podatkowego.

W badanej próbie 12 decyzji określających wymiar podatku od nieruchomości od osób fizycznych stwierdzono 7 przypadków ich doręczenia po terminie gwarantującym dochowanie terminu wpłaty I raty (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*). Zastrzeżenia NIK dotyczące upoważnień do wydawania decyzji podatkowych przedstawiono w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 238-366, 1511-1586, 1635-1729)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowe wyliczenie podstawy opodatkowania w jednym z 12 badanych przypadków opodatkowania nowo oddanych do użytkowania domów. Wymiaru podatku dokonano od 81,00 m² powierzchni budynku mieszkalnego, podczas gdy zgodnie z decyzją PINB¹⁶ podatnik uzyskał pozwolenie na użytkowanie rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w wymiarze 109,81 m². Burmistrz wyjaśnił m.in. że *organ podatkowy przyjął do ustalenia zobowiązania podatkowego powierzchnię w wymiarze 81 m² wynikającą z informacji podatkowej IN-1 złożonej przez podatnika we wcześniejszych latach, gdyż nie dysponował informacją o rozbudowie budynku mieszkalnego i jej zakończeniu, co stanowiłoby podstawę do wszczęcia postępowania mającego na celu prawidłowe ustalenie zobowiązania podatkowego. Informacja taka nie została przekazana organowi podatkowemu przez Referat Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego*¹⁷.

W trakcie kontroli pismem z dnia 25 lipca 2014 r. podatnik został wezwany do złożenia informacji w związku z aktualizacją danych dotyczących budynku mieszkalnego oraz powierzchni gruntu zgodnie ze stanem faktycznym.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają przyjęcia do wymiaru podatku nieprawidłowych danych, gdyż wymieniony przez Burmistrza Referat jest w strukturze organizacyjnej Urzędu i w posiadaniu Urzędu są decyzje PINB. Urząd dysponuje więc informacją, niezbędną do prawidłowego wymiaru podatku.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 1146, 1159)

2. Niepodejmowanie działań mających na celu wyegzekwowanie od podatników złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, o których

¹⁵ Wybrano 12 spraw z każdego rodzaju podatku (tj. od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych), po cztery z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁶ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Decyzja nr 9/13 z dnia 7 stycznia 2013 r.

¹⁷ Przypis kontrolera: w Urzędzie Miasta Milanówka.

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 sześciu z 12 badanych spraw w zakresie wykorzystywania przy ich opodatkowaniu informacji dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej (zgłoszenia rozpoczęcia działalności w CEIDG¹⁸):

- w czterech przypadkach¹⁹ stwierdzono, że podatnicy nie złożyli informacji o nieruchomościach, które w ewidencji działalności gospodarczej zostały wskazane jako główne miejsce wykonywania działalności gospodarczej. Organ podatkowy nie wezwał podatników do złożenia informacji o nieruchomościach w związku z prowadzoną w nich działalnością gospodarczą,
- w dwóch przypadkach organ podatkowy nie dokonał weryfikacji powierzchni zajętej pod działalność gospodarczą w związku ze zgłoszeniem rozpoczęcia działalności, tj: wysokość podatku od powierzchni zajętej pod działalność gospodarczą, której rozpoczęcie zgłoszono:
 - 18 stycznia 2012 r., naliczono od powierzchni zgłoszonej przez podatnika w 1995 r.²⁰,
 - 16 czerwca 2014 r., naliczono od powierzchni zgłoszonej w 2009 r.²¹

Według wyjaśnień Burmistrza *organ podatkowy nie był w posiadaniu informacji o wpisie w ewidencji działalności gospodarczej o rozpoczęciu działalności pod adresem kontrolowanych nieruchomości. Tym samym nie było podstawy do wezwania podatników i wszczęcia postępowania podatkowego. Do końca 2011 roku do momentu kiedy była prowadzona gminna ewidencja działalności gospodarczej to wszelkie informacje o wpisach do ewidencji działalności gospodarczej były przekazywane do Ref. Budżetowo-Finansowego, gdzie podejmowane były działania w celu ustalenia prawidłowego podatku od nieruchomości. (...) od 01.01.2012 r. organem ewidencji w zakresie działalności gospodarczej jest Minister Gospodarki. Wszelkie rejestracje oraz zmiany lub zawieszenia działalności gospodarczej mogą następować przez Gminę lub internet.*

(dowód: akta kontroli str. 188-199, 207-208, 220-226, 234-235, 1141-1147, 1153-1162)

Pismem z dnia 12.04.2012 r. Referat Budżetowo-Finansowy wystąpił do Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego z prośbą o systematyczne i sumienne przekazywanie m.in. dokumentów otrzymywanych z Wydziału Architektury Starostwa Powiatu Grodzkiego dotyczących odbiorów zezwoleń na użytkowanie budynków. W wyjaśnieniach Burmistrz podał m.in. że Referat Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego nie udostępniał danych dotyczących oddanych do użytkowania budynków mieszkalnych do Referatu Budżetowo-Finansowego. W przypadku aktualizacji bazy danych o podatnikach rozpoczynających działalność gospodarczą Burmistrz podał, że w wyniku wcześniejszych ustnych ustaleń między Referatem Budżetowo-Finansowym, a Referatem Organizacyjnym osoby zgłaszające wpisy w CEIDG są informowane o konieczności zgłoszenia się do Referatu Budżetowo-Finansowego w celu określenia czy pod wskazanym adresem będzie wykorzystywana powierzchnia na działalność gospodarczą. Pomimo pouczenia ze strony pracownika Referatu Organizacyjnego nie wszyscy dokonywali tej

¹⁸ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności.

¹⁹ Decyzja nr 3120.25191.1.2013 z dn. 4.02.2013 r., decyzja nr 3120.2519.1.2012 z dn. 10.02.2012 r., decyzja nr 3120.25038.1.2012 z dn. 6.02.2012 r., decyzja nr 3120.15347.1.2013 z dn. 4.02.2013 r., decyzja nr 3120.25050.1.2014 z dn. 6.02.2014 r.

²⁰ Decyzja nr 3120.26026.1.2012 z dn. 16.02.2012 r.

²¹ Decyzja nr 3127.17082.1.2014 z dn. 6.02.2014 r.

czynności. Referat Budżetowo-Finansowy nie otrzymywał także z Referatu Organizacyjnego informacji o podmiotach, które rozpoczynają działalność gospodarczą na terenie Miasta Milanówka. Burmistrz podał, że w obu przypadkach nieznane są przyczyny nieprzekazywania ww. informacji na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 1143, 1146-1148, 1151-1152, 1587-1611)

W opinii Najwyższej Izby Kontroli opisane wyżej przypadki wskazują, że system identyfikacji spraw wymagających złożenia informacji o nieruchomościach nie jest w pełni skuteczny. Ponadto, ustalenia kontroli nie potwierdzają wyjaśnień Burmistrza, że organ podatkowy nie był w posiadaniu informacji o wpisie w ewidencji działalności gospodarczej pod adresem kontrolowanych nieruchomości. W posiadaniu powyższych informacji jest Biuro Organizacyjne. Jeśli organ podatkowy posiada wiedzę o okolicznościach skutkujących obowiązkiem składania przez podatników informacji o nieruchomościach, 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). Brak bezzwłocznych działań w celu wyegzekwowania przez organ podatkowy złożenia ww. informacji stanowi naruszenie art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. NIK podkreśla, iż zgodnie z art. 21 § 1 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania i doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Jeżeli podatnik nie złożył informacji, organ wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Stosownie do art. 139 § 1 tej ustawy załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

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 skarbowy²².

W trakcie kontroli NIK organ podatkowy wezwał podatników do złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych w związku z aktualizacją danych związanych z podjęciem działalności gospodarczej i podanie powierzchni użytkowej przeznaczonej na działalność gospodarczą zgodnie ze stanem faktycznym. W jednym przypadku po przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej uzyskano oświadczenie podatnika, iż pod adresem wskazanym w CEIDG nie będzie prowadzona działalność gospodarcza.

3. Brak szczegółowego upoważnienia, o którym mowa w art. 143 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej do wydawania decyzji w sprawach wymiaru podatku od nieruchomości oraz w sprawach udzielania indywidualnych ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych²³ w upoważnieniach udzielonych przez Burmistrza - Skarbnikowi i Zastępcy Burmistrza. Stanowiło to naruszenie ww. artykułu, zgodnie z którym organ podatkowy może upoważnić pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

²³ Badanie dotyczące udzielania ulg zostało przedstawione punkcie 3 niniejszego wystąpienia.

zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie udzielane jest w formie pisemnej.

Wyniki kontroli wykazały, że 22 spośród 49 objętych kontrolą decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości²⁴ oraz 13 spośród 30 decyzji w sprawie ulg podatkowych²⁵ zostało wydanych przez Skarbnika oraz Zastępcę Burmistrza, działających w oparciu o upoważnienia wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268 a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶. W upoważnieniach, w kategorii spraw jakie może załatwiać pracownik nie wskazano wydawania decyzji w sprawach podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 40, 55-56, 66-69, 71-72, 74-75, 77-78, 85-87, 106-107, 113-114, 189, 191, 199, 202-203, 221, 231-233, 235, 269, 275, 280-281, 626-627, 638-662, 879-881, 1071-1072, 1089, 1095-1107)

Według wyjaśnień Burmistrza przepisy art. 33 ust. 2 i art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią formalną podstawę prawną upoważnienia przez burmistrza jako organu wykonawczego gminy i organu administracji publicznej pracowników urzędu do wydawania decyzji administracyjnych i załatwiania wszelkich spraw związanych z zakresem realizowanych przez nich działań. W podstawie prawnej upoważnienia z dnia 3 stycznia 2011 nr ORG.0052.1.2011 dla Skarbnika Miasta Milanówka nie wskazano podstawy merytorycznej, wynikającej z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa uznając, że wskazanie formalnej podstawy dającej burmistrzowi generalne upoważnienie do udzielania upoważnień jest wystarczające. Przepisy formalne stanowiące podstawę udzielenia upoważnień, nie zawierają żadnych ograniczeń organu w udzielaniu uprawnień, nie wyłączają też z tego szeregu spraw dotyczących postępowań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 963-968, 1171)

W opinii Najwyższej Izby Kontroli umocowanie do wykonywania określonych czynności nie może być formułowane zbyt ogólnie i nie można go domniemywać. NIK zwraca uwagę, że decyzje w indywidualnych sprawach podatkowych należą do wyłącznej kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), będących organem podatkowym (zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej). Wydanie decyzji w imieniu tego organu może nastąpić wyłącznie na podstawie pisemnego upoważnienia wójta, burmistrza (prezydenta miasta) ustalającego zakres tego upoważnienia (art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 143 § 1 ordynacji podatkowej). Stosownie do art. 3 § 1 pkt 2 Kpa przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się m.in. do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem działów IV, V i VIII.

²⁴ Decyzje dotyczyły wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych (nr: 3120.17025.1.2014., 3120.25875.1.2014, 3120.17869.1.2014, 3120.17869.1.2014 r. z dnia 6 lutego 2014 r.), decyzje wydane w przypadku nowo rozpoczętej działalności gospodarczej (nr: 3120.25191.1.2013 z dnia 4 lutego 2013r., 3120.25191.1.2012 z dnia 10 lutego 2012 r., 3120.25038.1.2012 z dnia 6 lutego 2012 r., 3120.27895.2.2012 z dnia 21 czerwca 2012 r., 3120.17082.1.2014 z dnia 6 lutego 2014 r., 3120.25050.1.2014 z dnia 6 lutego 2014 r., 3120.15107.1.2014 z dnia 5 lutego 2014 r., 3120.15107.2.2014 z dnia 13 maja 2014 r.) oraz decyzje dotyczące nowo oddanych do użytkowania budynków (nr: 3127.16859.2.2012 z dnia 16 grudnia 2012 r., 3120.26426.1.2013 z dnia 24 września 2013 r., 3120.25564.1.2013 z dnia 28 maja 2013 r., 3120.17374.1.2013 z dnia 21 maja 2013 r., 3120.17537.1.2013 z dnia 21 maja 2013 r., 3120.25037.1.2013 z dnia 4 lutego 2013 r., 3120.25037.2.2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r., 3120.25625.2.2014 z dnia 5 maja 2014 r. 3120.16667.2.2013 z dnia 19 kwietnia 2013 r.). Łączna wartość decyzji wyniosła 19.721,00 zł.

²⁵ Decyzje nr: BF 3123.37.2013 z dnia 18 września 2013 r., BF. 3120.33.2013 z dnia 22 sierpnia 2013 r. i BF 3120. 34.2013 z dnia 22 sierpnia 2013 r., BF.3120.2.2012 z dnia 12 stycznia 2012 r., BF. 3114.29.2014 z dnia 5 maja 2014 r., BF. 3120.3.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r., BF. 3123.9.2014 z dnia 17 lutego 2014 r., BF. 3123.31.2013 z dnia 16 lipca 2013 r., BF. 3120.15.2013 z dnia 16 maja 2013 r., BF. 3120.3.2013 z dnia 1 lutego 2013 r., BF. 3120.28.2012 z dnia 29 listopada 2012 r., BF. 3120.23.2012 z dnia 17 sierpnia 2012 r., BF.3120.21.2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. Łączna wartość decyzji wyniosła 514 311,55 zł.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

W trakcie kontroli Skarbnik oraz dwóch pracowników Referatu Budżetowo-Finansowego Urzędu otrzymało upoważnienia Burmistrza wydane na m.in. podstawie art. 143 Ordynacji podatkowej do załatwiania spraw, do których mają zastosowanie przepisy ww. ustawy, w tym do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń oraz do podejmowania wszelkich czynności w postępowaniach egzekucyjnych w administracji, w tym wystawiania i podpisywania tytułów egzekucyjnych, wydawania postanowień i zarządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1494-1496)

4. Brak dokumentowania dokonywanych przez organ podatkowy czynności sprawdzających stwierdzono w 25²⁷ z 36 badanych spraw. Informacje i deklaracje podatników nie zawierały adnotacji o dokonaniu przez pracownika przyjmującego dokumenty czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej. Było to niezgodne z art. 177 ww. ustawy, który stanowi, że czynności organu podatkowego, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika dokonującego tych czynności.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że deklaracje na podatek od środków transportowych oraz na podatek od nieruchomości od osób prawnych są weryfikowane i sprawdzane dwukrotnie. Za pierwszym razem podczas składania (wpływu) deklaracji przez podatnika, następnie podczas wprowadzania do systemu komputerowego następuje powtórna ich weryfikacja. Każda deklaracja DT-1 i DN-1 opatrzona jest podpisem osoby przyjmującej i weryfikującej deklarację oraz datą złożenia (wpływu) deklaracji. Podpis osoby na deklaracji jest jednoznaczny z przyjęciem i jej weryfikacją.

NIK zwraca uwagę, że podpis i data złożone na dokumentach nie są jednoznacznym wskazaniem dokonania ich sprawdzenia i nie wyczerpują wymogów zawartych w art. 177 Ordynacji podatkowej.

W ocenie NIK weryfikacja dokonywana w sposób przedstawiony w złożonych wyjaśnieniach nie była rzetelna, na co wskazują ustalenia kontroli. Stwierdzono, że:

- dwie deklaracje na podatek od nieruchomości od osób prawnych²⁸ zawierały błędy formalne,
- jedna deklaracja na podatek od nieruchomości od osób prawnych²⁹ zawierała błąd rachunkowy,

a podatnicy nie zostali wezwani do ich poprawienia.

W trakcie kontroli organ podatkowy wystąpił do poszczególnych podatników o złożenia poprawnie wypełnionych deklaracji na podatek od nieruchomości, w części dotyczącej nieruchomości podlegających zwolnieniu z opodatkowania. Odnośnie błędu rachunkowego podano m.in., że błąd został przeoczony przez osobę weryfikującą, jednak kwota podatku była wyliczona prawidłowo, zastosowano prawidłową stawkę podatku oraz, że omyłka ta nie miała wpływu na wysokość zobowiązania podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 289-366, 471-477, 1172-1225, 1497-1507, 1511-1586)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Doręczenie podatnikom siedmiu z 12 badanych decyzji w sprawie wymiaru podatku w terminie, który nie gwarantował dochowania terminu wpłaty pierwszej

²⁷ Jedna informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych, 12 deklaracji na podatek od nieruchomości od osób prawnych i 12 deklaracji na podatek od środków transportowych od osób prawnych.

²⁸ Deklaracja na podatek od nieruchomości na 2012 r. nr dokumentu 553039, deklaracja na podatek od nieruchomości na 2014 r. nr dokumentu 553027 – w części E deklaracji dotyczącej przedmiotów opodatkowania niepodlegających zwolnieniu wykazano nieruchomości wykazane na druku ZN-1/B – dane o zwolnieniach podatkowych w podatku od nieruchomości.

²⁹ Deklaracja na podatek od nieruchomości na 2012 r. nr dokumentu 553051, 553062, 553039, 553092, 553027.

raty podatku w danym roku podatkowym. Opóźnienie wynosiło od 10 do 20 dni (5 decyzji³⁰) oraz od 20 do 30 dni (2 decyzje³¹).

Burmistrz wyjaśnił m.in., że na przedłużenie doręczenia decyzji ma wpływ m.in. ilość drukowanych decyzji (do 10 tys.) oraz długotrwały proces druku. Według Burmistrza *decyzje zostały doręczone w terminie, gdyż zgodnie z art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego - każda decyzja opatrzona jest pieczęcią "Płatne w ciągu 14 dni od daty otrzymania". W myśl artykułu 47 § 2 jeżeli przepisy prawa podatkowego określają każdorazowo raty podatku, a gdy decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed terminem płatności i raty podatku, obowiązuje termin określony w § 1. Zobowiązania podatkowe wymierzone w doręczonych z opóźnieniem decyzjach były uregulowane w ramach danego roku budżetowego.*

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 249, 253, 256, 259, 262, 265, 268, 272, 274, 276, 282, 1140, 1508-1510)

NIK nie podziela stanowiska organu podatkowego. Art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej nakłada obowiązek zapłaty podatku w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji. W związku z powyższym, aby możliwe było dotrzymanie terminu wskazanego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych decyzja powinna zostać doręczona najpóźniej 1 marca. Zgodnie z art. 47 § 2 Ordynacji podatkowej, jeżeli decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona do 1 marca, termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia jej doręczenia. Zdaniem NIK art. 47 § 2 nie stanowi podstawy do wymierzenia podatku w dowolnym terminie, a chroni jedynie podatnika przed opieszałością organu podatkowego, która skutkowałaby naliczeniem odsetek za zaległość podatkową.

2. Nie dokonano weryfikacji danych zawartych w sześciu z 12 badanych deklaracji na podatek od nieruchomości od osób prawnych³², tj.: zadeklarowanej powierzchni użytkowej w przypadku gdy w wykazach danych z ewidencji gruntów i budynków podana była wyłącznie powierzchnia zabudowy oraz, w przypadku trzech deklaracji³³, wartości budowli stanowiącej podstawę wymiaru podatku.

Według wyjaśnień Burmistrza (...) *Dane dotyczące wartości budowli sprawdzano i weryfikowano z załączonymi przez podatników wydrukami z ewidencji środków trwałych. Odnosząc się do kwestii weryfikacji danych dotyczących zadeklarowanej przez podatników powierzchni użytkowej budynków Burmistrz podał m.in., że zgodnie z art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego podstawę wymiaru podatku stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. W przypadku gdy brak w nich danych o powierzchni użytkowej nie daje to możliwości organowi podatkowemu prawidłowej weryfikacji danych. Niekonsekwencja i rozbieżność przepisów prawa utrudnia organowi podatkowemu prawidłowy wymiar podatków. Organ podatkowy nie może zatem dokonać weryfikacji deklaracji złożonej przez podatnika zgodnie z podstawowym dokumentem, którym jest zapis ewidencji gruntów i budynków. Organ podatkowy weryfikuje deklaracje opierając się na dokumentach znajdujących się w posiadaniu organu oraz danych z poprzednich lat podatkowych. Podatnik sam w deklaracji wskazuje podstawy opodatkowania i bierze odpowiedzialność za dane w niej wskazane. Podpis na deklaracji podatkowej stanowi potwierdzenie*

³⁰ Decyzje nr: 3120.16329.1.2012 z dn. 7 lutego 2012 r. (dot. jednego z dwóch podatników o tym numerze rejestrowym), 3120.16443.1.2013 z dn. 13 lutego 2013 r., 3120.16994.1.2013 z dn. 14 lutego 2013 r., 3120.15351.1.2013 z dn. 4 lutego 2013 r., 3120.25875.1.2014 z dn. 6 lutego 2014 r.

³¹ Decyzje nr 3120.27329.1.2012 z dn. 10 lutego 2012 r. (dot. 3 spośród 6 podatników), 3120.16329.1.2012 z dn. 7 lutego 2012 r. (dot. 1 spośród 2 podatników).

³² Deklaracje z 2012 r. nr: 553039, 553051, 553092, z 2013 r.: 553051, 553062, z 2014 r. nr 553027.

³³ Deklaracje nr 553089, 553105, 553036.

prawdziwości zawartych w niej danych. Według Burmistrza powyższe niedopatrzenia mogły być spowodowane nagromadzeniem pracy w pierwszym kwartale roku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe powinny weryfikować takie dane dokonując czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

W trakcie kontroli organ podatkowy wystąpił do poszczególnych podatników o przekazanie uwierzytelnionych danych dotyczących wartości budowy oraz powierzchni użytkowej budynków.

(dowód: akta kontroli str. 289-366, 471-477, 1145, 1148-1149, 1172-1225, 1497-1507, 1511-1586)

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że organ podatkowy w kontrolowanym okresie przeprowadził u podatników jedną kontrolę, o której mowa w art. 281 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej, której celem było sprawdzenie, czy podatnicy wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 367, 371-372)

Zdaniem NIK, bez kontroli prowadzonych bezpośrednio u podatników organ podatkowy nie ma możliwości zweryfikowania prawidłowości wszystkich danych niezbędnych do obliczenia kwoty podatku. W szczególności dotyczy to danych o powierzchni użytkowej budynków, których brak w ewidencji gruntów i budynków, a które pochodzą wyłącznie z deklaracji podatników.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Pozytywną ocenę uzasadnia m.in. prowadzenie ewidencji podatkowej w sposób zgodny z rozporządzeniem w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości, dokonywanie wymiaru podatku zgodnie z przyjętymi stawkami. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wprawdzie istotnego wpływu na wielkość uzyskanych przez Gminę dochodów, ale wskazywały, że system identyfikacji spraw wymagających złożenia informacji o nieruchomościach nie jest w pełni skuteczny.

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Zaległości podatkowe na dzień 30 czerwca 2014 r. wyniosły łącznie 2 782,6 tys. zł, z tego 1 346,1 tys. zł stanowiły zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 1 419,9 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych, 16,5 tys. zł z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych.

W porównaniu ze stanem zaległości na dzień 1 stycznia 2012 r. stan zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na koniec 2012 r. pozostawał na zbliżonym poziomie i wynosił 935,4 tys. zł. W latach następnych, tj. na koniec 2013 r. i 2014 r. (I półrocza) zaległości te wzrosły odpowiednio o 6,1% i 37,4%. W zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych stan zaległości od początku 2012 r. zwiększył się odpowiednio o 187,8%, 383,8% i 506,0%³⁴. Stan zaległości z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych na koniec 2012 r. w porównaniu ze stanem na dzień 1 stycznia 2012 r. był wyższy o 425,2%.

³⁴ Tak znaczny wzrost stanu zaległości spowodowany był niewypłacalnością jednego z podatników nr 553009 (w likwidacji), którego zaległości wzrosły z 5,5 tys. zł w 2012 r. do 1.325,0 tys. zł na dzień 30 czerwca 2014 r.

W 2013 r. w porównaniu do 2012 r. stan zaległości wzrósł o 184,9%³⁵. Poziom zaległości na koniec I półrocza 2014 r. stanowił 62,3 % poziomu zaległości na koniec 2013 r.

W zakresie wskaźnika windykacji³⁶ zaległych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości nastąpiło zmniejszenie z 30,56% w 2012 r. do 22,93% w 2013 r., a w przypadku podatku od środków transportowych od osób prawnych z 41,52% do 35,16%. Wartość zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (od osób fizycznych i prawnych) zabezpieczonych hipotekami wzrosła z 683,0 tys. zł w 2012 r. do 1 302,2 tys. zł w 2013 r., a wartość zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi wzrosła z 715,3 tys. zł w 2012 r. do 1 016,5 tys. zł w 2013 r.

Odpisy przedawnionych zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych dotyczyły zaległości na łączną kwotę 2,4 tys. zł i odnosiły się do windykowanych zaległości z lat 2002-2013.

Według wyjaśnień Skarbnika przedawnienie nastąpiło wskutek zwrotu tytułów wykonawczych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Grodzisku Mazowieckim z powodu śmierci podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1088, 1108, 1482, 1820)

W Urzędzie nie ustalono pisemnej procedury w zakresie windykacji należności podatkowych. W okresie objętym kontrolą, analiza terminowości wpływu należności, według wyjaśnień Skarbnika, prowadzona była *poprzez wystawianie upomnień, monitorowanie wpływu należności oraz wystawianie tytułów wykonawczych za nieuregulowane należności*.

(dowód: akta kontroli str. 48, 1596)

W wyniku badania stwierdzono, że ewidencja upomnień oraz tytułów wykonawczych prowadzona była zgodnie z § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. System finansowo-księgowy umożliwił automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych oraz naliczanie odsetek od nieterminowych wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 454-459, 462-463, 1133, 1135, 1171, 1241-1242)

Szczegółowym badaniem objęto 33 sprawy³⁷ dotyczące zaległości podatkowych. W wyniku kontroli stwierdzono, że w 22 przypadkach upomnienia w stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą należności były wystawiane terminowo. Oprócz zaległych rat podatek był obciążany także odpowiednimi odsetkami za nieterminowe regulowanie zobowiązania. W wyniku wystawienia upomnień oraz tytułów wykonawczych w 23 przypadkach podatnicy uregulowali powstałe zaległości. W stosunku do pozostałych podatników w odpowiednim terminie były wystawiane tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 401-453, 1243-1245, 1612-1631, 1748-1818)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zwłoce w podejmowaniu czynności egzekucyjnych w odniesieniu do dłużników zalegających z zapłatą podatku.

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 administracyjnego. Stosownie do art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z § 6 ust. 1

³⁵ W tym zaległości podatnika nr 501023, objęte postępowaniem komorniczym, wzrosły z 8,9 tys. zł w 2012 do 15,6 tys. zł na dzień 31.12.2013 r.

³⁶ Wskaźnik pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi.

³⁷ Po 12 postępowań w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych oraz 9 postępowań w zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych.

rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

Badanie 33 spraw, dotyczących zaległości podatkowych wykazało, że 11 upomnień wystawionych było ze zwłoką od upływu terminu płatności:

- w przypadku jednej (92 dni po terminie) spośród 8 badanych zaległości³⁸ podatku nieruchomości od osób fizycznych, na kwotę 0,5 tys. zł,
- w przypadku czterech (od 67 do 108 dni po terminie) spośród 12 badanych zaległości³⁹, podatku od nieruchomości od osób prawnych, na łączną kwotę 13,8 tys. zł,
- w przypadku sześciu (od 122 do 268 dni) spośród sześciu badanych zaległości⁴⁰ podatku od środków transportowych od osób prawnych, na łączną kwotę 27,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 460-461, 1165-1166, 1243-1246, 1730-1743)

Według wyjaśnień Skarbnika *terminy wysyłania upomnień nie były przedmiotem wewnętrznych uregulowań Urzędu. Monitorowanie procesu wystawiania upomnień, windykacji i egzekucji odbywa się m.in. w drodze stałego kontaktu z poborcami i pracownikami Urzędu Skarbowego. Burmistrz wyjaśnił m.in., że zgodnie z wieloletnią praktyką stosowaną w Urzędzie upomnienia wystawiane są dwa razy w roku (czerwiec, październik).(...) Postępowanie egzekucyjne prowadzone w Urzędzie realizowane jest niezwłocznie, czyli w terminie realnym na jego wykonanie. W dalszej treści wyjaśnień podano, że opóźnienia wskazane w kontroli nie stanowią zaniedbań tylko wynikającą z racjonalnego i praktycznego podejścia do kwestii egzekucji oraz praktyki podatkowej stosowanej przez Urząd. Efektem prowadzonych postępowań są zaległości wyegzekwowane przez naczelników urzędów skarbowych oraz wpłacane przez podatników. W zestawieniach zaległości na koniec 2012 i 2013 r. zaległości z lat ubiegłych (poza spółką znajdującą się w upadłości) nie występują lub są niewielkie. (...) zwyczajowo oczekuje się około 60 dni od momentu wystawienia upomnienia do momentu wystawienia tytułu wykonawczego. Zaległości regulowane są najczęściej na podstawie wystawionych upomnień. Nie jest możliwe wystawienie tytułów wykonawczych jednego dnia na zaległości powstałe u kilku tysięcy podatników.*

(dowód: akta kontroli str. 48, 401, 1165-1166, 1169-1171)

Zdaniem NIK, argumenty przedstawione w wyjaśnieniach nie mogą usprawiedliwiać opieszałości organu podatkowego w realizacji przewidzianych prawem czynności egzekucyjnych, zwłaszcza, że opieszałość ta była wielodniowa i dotyczyła znacznej części zbadanych przypadków.

NIK zwraca uwagę, że niezależnie od przyczyn wydłużenie ustalonych praktyką terminów doręczania upomnień może mieć niekorzystny wpływ na płynność pozyskiwania należnych dochodów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności wystawianie prawidłowych upomnień i tytułów wykonawczych, rzetelne ich ewidencjonowanie oraz dokumentowanie poszczególnych czynności egzekucyjnych. Organ podatkowy podejmował działania w celu zabezpieczenia swoich należności w drodze ustanowienia zabezpieczenia hipotecznego lub egzekucji komorniczej. Wyeliminowania natomiast wymagają przypadki opieszałego podejmowania czynności windykacyjnych.

³⁸ Upomnienie nr 386/2012.

³⁹ Upomnienia nr: 15/2012, 16/2014, 17/2014, 18/2014.

⁴⁰ Upomnienia nr. 19/2012, 52/2012, 23/2013, 19/20913, 20/2013, 22/2013.

3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przygotowano strategii podatkowej w formie odrębnego opracowania⁴¹ oraz nie ustanowiono odrębnej procedury wewnętrznej w zakresie zasad stosowania ulg, umarzania, rozkładania na raty i odraczania należności podatkowych. Rada Miasta nie skorzystała z uprawnienia przewidzianego w art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej i nie wprowadziła opłaty prolongacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1133, 1136, 1248-1249, 1254)

W latach 2012-2014 Rada Miasta odstąpiła od ustanowienia maksymalnych stawek podatku od nieruchomości dla osób fizycznych i prawnych oraz zastosowała minimalne stawki podatku dla niektórych kategorii pojazdów⁴². Rada Miasta przy określaniu stawek podatku brała pod uwagę możliwości płatnicze podatników oraz specyfikę miasta. Jak wyjaśnił Burmistrz *określone warunki ekologiczne, tj. brak możliwości postoju i parkowania samochodów ciężarowych oraz ograniczona możliwość poruszania się na terenie miasta – Milanówek Miasto Ogród, nie sprzyjały rozwojowi przedsiębiorców w zakresie świadczenia usług transportowych. Podatki od środków transportowych podnoszone były tylko o wskaźnik inflacji.*

(dowód: akta kontroli str. 767-768, 1133, 1135)

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 1 347,3 tys. zł, tj. 5,6% w stosunku do kwoty dochodów wyliczonej według górnych stawek (23 985,9 tys. zł), z tego:

- o kwotę 1 035,1 tys. zł, tj. 4,3% w podatku od nieruchomości od osób fizycznych,
- o kwotę 225,6 tys. zł, tj. 0,9% w podatku od nieruchomości od osób prawnych,
- o kwotę 86,6 tys. zł, tj. 0,4% w podatku od środków transportowych.

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta udzieliła ulg i zwolnień innych niż ulgi i zwolnienia ustawowe jedynie osobom prawnym w zakresie podatku od nieruchomości. Łączna wartość tych ulg wyniosła 1 533,9 tys. zł⁴³. Ulgi i zwolnienia w latach 2012-2014 (I półrocze) stanowiły odpowiednio: 30,3%, 43,0% i 37,8% udziału w podatkach wykonanych.

(dowód: akta kontroli str. 20, 648-649, 651-661, 1092-1095, 1106)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz udzielił ulg indywidualnych (82 decyzje)⁴⁴ w spłacie należności w zakresie podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, na łączną kwotę 195,0 tys. zł, w tym:

- umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowej lub odsetek na kwotę 120,1 tys. zł dla 73 podmiotów,
- odroczenie, rozłożenie na raty, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru na łączną kwotę ogółem 74,9 tys. zł dla dziewięciu podmiotów.

(dowód: akta kontroli str.: 651-654, 665-671, 1089, 1096-1106, 1110-1111, 1089, 1226)

⁴¹ W obszarze polityki fiskalnej Gminy założenia ogólne dotyczące kształtowania polityki podatkowej zostały uwzględnione w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Milanówka na lata 2004-2020, przyjętej uchwałą Rady Miasta Milanówka nr 373/XXXII/09 z dnia 18 grudnia 2009 r.

⁴² Dla pojazdów określonych w załącznikach 1-3 (w tym samochody ciężarowe, ciągniki siodłowe i balastowe, przyczepy i naczepy) ustalono stawki minimalne.

⁴³ Zwolnienia dotyczyły jednostek takich jak: MPKiW, OSP, Straż Miejska, Policja (zgodnie z § 1 ust. 2 do 4 uchwały nr 137/XXV/12 z 6 marca 2012 r.). Dochody własne gminy uległy z tego tytułu w kolejnych latach obniżeniu o kwoty: 461,9 tys. zł (0,9%); 714,3 tys. zł (1,6%) i 357,6 tys. zł (1,6%).

⁴⁴ W wyniku rozpatrzenia 84 wniosków od osób fizycznych i przedsiębiorców w kwocie 198,6 tys. zł, z ogółem 96 złożonych w tym okresie wniosków (w tym w czterech przypadkach wnioski dotyczyły dwóch rodzajów ulg zarówno częściowego umorzenia jak i odroczenia terminu płatności); dwa wnioski były w trakcie rozpatrywania, odmownie rozpatrzono w badanym zakresie wnioski na kwotę 686,8 tys. zł.

Skutki finansowe powyższych ulg, w stosunku do wykonania planu dochodów ogółem w zakresie podatków objętych kontrolą wyniosły w latach 2012-2014 (I półrocze) ogółem 175,3 tys. zł (tj. 1,5 %).

(dowód: akta kontroli str. 593-597, 634-661, 767-769, 1071, 1095)

Szczegółowym badaniem objęto 30 postępowań⁴⁵ dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Badanie wykazało, że decyzje podatkowe były podejmowane zgodnie z zasadami i trybem wynikającymi z Ordynacji podatkowej. Stosowane były jednakowe wymogi wobec podatników ubiegających się o ulgi. Decyzje podatkowe wydawane przez Burmistrza spełniały wymogi określone w art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej. Zawierały one uzasadnienia faktyczne i prawne, z odniesieniem do spełnienia przesłanek ważnego interesu podatnika lub ważnego interesu publicznego. Nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego przyspieszania bądź opóźniania załatwiania spraw, czy przypadków załatwiania identycznych lub podobnych spraw w odmienny sposób. Decyzje podejmowano w ustawowym terminie (od jednego do dwóch miesięcy). Organ podatkowy weryfikował przedłożoną dokumentację, w tym istnienie przesłanek pomocy publicznej i poziom wnioskowanej i udzielanej pomocy. Pomoc *de minimis* była udzielana zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. 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 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 w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 478-483, 622, 624-625, 663-672, 1256-1333)

Kontrola wykazała przypadki zwłoki organu podatkowego w podejmowaniu działań windykacyjnych w stosunku do podatników niewywiązujących się z terminowego regulowania płatności, którym udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (szczegółowy opis przedstawiono w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dwóch przypadkach (dwie decyzje ze stycznia 2012 r. na łączną kwotę 5 933,7 zł)⁴⁶ organ podatkowy ze zwłoką podejmował działania windykacyjne w stosunku do podatników niewywiązujących się z terminowego regulowania płatności, którym udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Upomnienia zostały wystawione po ponad 120 i 210 dniach⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 627-628, 665-666, 1026, 1030-1048, 1248-1333, 1271-1273, 1276)

⁴⁵ Badaniem objęto ogółem 30 spraw rozpatrzonych 27 decyzjami (pozytywne i negatywne, z czego trzy sprawy dotyczyły wniosków o udzielenie dwóch rodzajów ulg). Wielkość próby ograniczono do ilości ulg o najwyższych kwotach w spłacie należności. W zakresie decyzji odmownych (z ogółem 14 wydanych) tylko dwie decyzje w 2012 r. i 2014 r. dotyczyły przedsiębiorców, w 2013 nie wydano żadnej decyzji dla przedsiębiorców, dla osób fizycznych (osiem decyzji). W przypadku decyzji umarzających zaległości podatkowe wartością będącą wyznacznikiem wyboru była kwota umorzenia, w przypadku zaś rozłożenia na raty lub odroczenia, - odpowiednio wysokość należności lub zaległości podatkowej.

⁴⁶ W przypadku decyzji BF.3120.2.2012 z dnia 12 stycznia 2012 r. na kwotę 2 950,00 zł i odsetki 179,00 zł upomnienie wystawiono dopiero w dniu 12 października 2012 r., a tytuł wykonawczy 21 grudnia 2012 r. (po 59 dniach) od odbioru upomnienia z dnia 22 października 2012 r. W przypadku decyzji BF.3120.6.2012 z 30 stycznia 2012 r. odraczająca zaległość na kwotę 2 804,70 zł do 30 stycznia 2013 r., upomnienie wystawiono w dniu 18 czerwca 2013 r. (zwrotne potwierdzenie odbioru upomnienia datowane na 19 lipca 2013 r.), a tytuł wykonawczy wystawiono w dniu 4 września 2013 r. (po 44 dniach od odbioru upomnienia) w dniu 22 lipca 2013 r. W podanych przypadkach trwają postępowania windykacyjne.

⁴⁷ Decyzja rozkładająca na raty zaległość BF.3120.2.2012 z 12 stycznia 2012 r. została odebrana przez stronę w dniu 17 lutego 2012 r., a upomnienie wystawiono w dniu 12 października 2012 r.; W decyzji tej ustalono terminy kolejnych rat na 2012 r., tj.: 31 stycznia, 29 lutego, 30 marca, 30 kwietnia, 31 maja, 29 czerwca, 31 lipca, 31 sierpnia, 28 września i 31 października. Zwrotne potwierdzenie odbioru upomnienia datowane zostało na 22 października 2012 r., tytuł wykonawczy wystawiono w dniu 21.12.2012 r. (w ciągu 59 dni).

Burmistrz wyjaśnił odnośnie ww. spraw, że czynności zostały podjęte zgodnie z praktyką stosowaną w Urzędzie, oraz, że na podstawie decyzji BF.3120.2.2012 z dnia 12 stycznia 2012 r. termin ostatniej raty upłynął 31 października 2012 r. W roku 2013 w dniu 17 kwietnia i 5 czerwca została wyegzekwowana przez Naczelnika Urzędu Skarbowego część zaległości w kwocie 450,30 zł. Postępowanie egzekucyjne toczy się do dnia dzisiejszego. Odnośnie decyzji nr BF.3120.6.2012 z dnia 30.01.2012 r. wyjaśnił m.in., że (...) upomnienie zostało wysłane podatnikowi po wygaśnięciu decyzji, zaległości zostały zabezpieczone tytułami wykonawczymi w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 630-631, 1025-1026)

Stanowisko NIK w sprawie wyżej opisanej nieprawidłowości zostało przedstawione w punkcie 2 niniejszego wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Powyższą ocenę uzasadnia prowadzenie postępowań dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w sposób zgodny z przepisami Ordynacji podatkowej. Rozstrzygnięcia były należyście uzasadnione i nie występowały przypadki odmiennego załatwiania identycznych lub podobnych spraw.

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 lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny⁴⁸.

W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie zostały ustanowione zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony. Kontrola wykazała, że czynności w sprawach majątkowych przekraczające zakres zwykłego zarządu Burmistrz podejmował wyłącznie za zgodą Rady. Uchwały podejmowane były indywidualnie do każdej czynności, tj. nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania.

Do zakończenia kontroli w Gminie 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 przedstawiono w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 1380-1384)

W okresie 2012-2014 (I półrocze) przeprowadzono siedem postępowań zakończonych zbyciem jednej nieruchomości gruntowej i sześciu lokali mieszkalnych. Sprzedaż nieruchomości gruntowej (0,12 ha) została dokonana w trybie przetargowym na realizację zabudowy mieszkaniowej za kwotę 232,3 tys. zł, co stanowiło 63,8% udziału w sprzedaży ogółem i 24% wartości ogółem nieruchomości według wyceny rzeczoznawców (958,0 tys. zł). Natomiast

⁴⁸ Uchwała Rady Miasta Milanówka nr 452/XXXIX/10 z 28 października 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Milanówek lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg (unieważniona w części). W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego (LEX.I.MZa.0911-63/10 z dnia 6 grudnia 2010 r.) stwierdzono nieważność w części dotyczącej zapisu § 6 ust.3 uchwały w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Milanówek lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg. W § 9 podano, że „Udzielanie ulg, o których mowa w §4 ust.1 następuje w formie pisemnej poprzez zawarcie porozumienia między dłużnikiem a organem lub osobą uprawnioną do udzielania ulg.

lokale mieszkalne zostały zbyte w trybie bezprzetargowym za kwotę 131,8 tys. zł na rzecz dotychczasowych najemców z 80% bonifikatą.

(dowód: akta kontroli str. 695, 701-703, 1090, 1092, 1340-1346)

Badaniem objęto umowę sprzedaży majątku w trybie przetargowym oraz trzy umowy (50%) sprzedaży majątku gminnego w trybie bezprzetargowym. W każdym z powyższych przypadków Rada Miasta udzielała, w formie stosownej uchwały, zgody na sprzedaż. Postępowania zakończone podpisaniem ww. umów 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 nieruchomości⁴⁹. 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. Nabywcy mienia gminnego, całość należności z tytułu sprzedaży uregulowali przed zawarciem umów.

(dowód akta kontroli str. 695-770, 878, 1049, 1090, 1339-1351)

W 2012 r. w Gminie zawartych było 80 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 436,5 tys. zł. W 2013 r. w Gminie zawartych było 73 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 427,1 tys. zł. Natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. obowiązywały 52 umowy dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 232,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 600, 1091)

Badanie 10 umów dzierżawy gruntów i najmu lokali zawartych w kontrolowanym okresie⁵⁰ nie wykazało nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem dochodów Gminy. Stwierdzono, że Urząd nie sporządzał i nie podawał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przewidzianych do oddania w dzierżawę dotychczasowym dzierżawcom na okres kolejnych trzech lat. Wykazy takie zostały sporządzone przed zawarciem pierwszej umowy z danym dzierżawcą. Przed podpisaniem z dotychczasowymi dzierżawcami kolejnych umów, Rada podejmowała uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na oddanie przedmiotowej nieruchomości w dzierżawę lub najem ze wskazaniem konkretnego podmiotu: w przypadku ośmiu nieruchomości - na okres trzech lat, w jednym przypadku - na okres 10 lat.⁵¹

Umowy najmu i dzierżawy zawierano zgodnie z postanowieniami zarządzeń Burmistrza Miasta Milanówka, w tym zarządzenia z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego (nr 36/VI/2013). Przedmiotowe zarządzenie ustalało minimalne stawki czynszu gruntów i lokali stanowiących własność gminy⁵². Stwierdzono, że w umowach zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy, w tym w zakresie należności i roszczeń na podstawie przepisów szczególnych i ogólnych wynikających z Kodeksu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 692-700, 777-868, 956-958, 1091, 1340-1384, 1632-1634)

Badanie kontrolne w zakresie działań windykacyjnych podjętych przez Urząd wobec podmiotów zalegających z uiszczeniem należności, przeprowadzono na próbie 10 dłużników, którzy posiadali zaległości⁵³ o najwyższych kwotach na koniec każdego roku z tytułu czynszu dzierżawnego. We wszystkich zbadanych przypadkach podejmowane były działania w kierunku odzyskania zaległości (stwierdzone przypadki zwłoki w podejmowaniu ww. działań zostały przedstawione

⁴⁹ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

⁵⁰ O najwyższej wysokości czynszu w skali roku.

⁵¹ Jedna umowa - zawarta z nowym dzierżawcą na okres trzech lat - nie została poprzedzona uchwałą Rady. Stosowną uchwałą Rada podjęła przed podpisaniem poprzedniej umowy dzierżawy. Poprzedni dzierżawca wskazał podmiot kontynuujący jego działalność.

⁵² W zakresie: dzierżawy gruntu w celu prowadzenia działalności gospodarczej, dzierżawy gruntu na poprawę warunków zagospodarowania działki przyległej, najmu/dzierżawy lokalu usługowego.

⁵³ Zaległości objęte badaniem stanowiły łącznie 15.968 zł (2,6% ogółu należności zaległych, objętych tytułami wykonawczymi w latach 2012-2014).

w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*). Polegały one na kierowaniu pisemnych wezwań do zapłaty i not odsetkowych. W zakresie wezwań do zapłaty nie istniały regulacje wewnętrzne dotyczące stosowania zasad postępowania wobec dłużników. Burmistrz wyjaśnił m.in., że *zaległości są monitorowane systematycznie i nie dochodzi do przypadków przedawnienia zobowiązań*.

(dowód: akta kontroli str. 631,1026-1027)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie Gmina nie wywiązała się z obowiązku sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości określonego przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy przywołanej wyżej ustawy, 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.

Burmistrz wyjaśnił, że *niezwłocznie po zakończeniu kontroli taki plan zostanie opracowany*.

(dowód: akta kontroli str. 692-701, 771-772, 777-787, 965-967, 1027)

2. W trzech przypadkach (z 10 zbadanych) Urząd ze zwłoką podejmował działania windykacyjne.

W stosunku do trzech dłużników, którzy nie uregulowali płatności w wyznaczonych umowami terminach, wezwania do zapłaty (sześć wezwań, w tym noty odsetkowe) były wystawiane nawet po 50 dniach⁵⁴ (od upływu terminu płatności).

(dowód: akta kontroli str. 1006-1008, 1012-1024, 1026-1027, 1030-1048, 1050-1069, 1353, 1357, 1370)

Odnosnie ww. przypadków Burmistrz podał, że *zostały wyliczone odsetki ustawowe i wystawione noty odsetkowe. Nie ma jeszcze potwierdzenia odbioru noty (w jednym przypadku), w jednym przypadku zaległości zostały uregulowane. Wezwania nie były wysyłane natychmiast, gdy upłynął termin płatności, ponieważ istniało bardzo duże prawdopodobieństwo, że należności zostaną uregulowane i zamiast ponosić koszty wysyłania wezwań wystawiono i wysłano zbiorczo jedną notę odsetkową. Wszystkie należności wraz z odsetkami zostały uregulowane. Na dochody Urzędu wpłynęły natomiast dodatkowe pieniądze za odsetki ustawowe*.

(dowód: akta kontroli str. 631, 1026-1027)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe dokonywanie sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości.

⁵⁴ Dłużnik nr 1 - umowa 6846/32/GGP/13 z dnia 19 lipca 2013 r. dot. faktur: nr 341/2013, 373/2013, 445/2013 i 496/2013 (na kwotę ogółem 2 785,72 zł); Dłużnik nr 2 - umowa 6845/15/GGP/12 i aneks 6845/17/GGP/13 z dnia 13 lipca 2012 r. dot. faktury nr 690/2012 (na kwotę główną ogółem 2080,00 zł); Dłużnik nr 3 - umowa 6845/24/05/GGP/12 z 11 stycznia 2012, trzy faktury na kwotę ogółem 97,44 zł, noty odsetkowe wystawiono dopiero 11 lipca 2014 r. (nr faktury 100/2012 na kwotę 3 118,90 zł) z terminem płatności do 7 marca 2012 r., kwota główna zapłacona w dniu 23 kwietnia 2012 r. naliczone odsetki w kwocie 52,21 zł; nr faktury 150/2012 na kwotę 3 075,00 zł z terminem płatności do 2 kwietnia 2012 r., kwota główna zapłacona w dniu 23 kwietnia 2012 r., naliczone odsetki w kwocie 23,33 zł; nr faktury 357/2012 na kwotę 3 075,00 zł z terminem płatności do 6 lipca 2012 r., kwota główna zapłacona w dniu 26 lipca 2012 r., naliczone odsetki w kwocie 21,90 zł. Razem kwoty uregulowane przez te podmioty nieterminowo (od ponad trzy do ponad 45 dni po terminie dotyczyły kwoty ogółem 15 967,88 zł.

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

W Gminie w 2012 r. planowane dochody ogółem w wysokości 64 406,5 tys. zł wykonano w 99,8%, w tym dochody z majątku⁵⁵ wykonano w kwocie 11 074,7 tys. zł, tj. w 99,6%. W 2013 r. plan w kwocie 58 789,2 tys. zł zrealizowano w 101,4%, w tym dochody z majątku zrealizowano w kwocie 4 854,2 tys. zł, tj. 122,5%. W 2014 r. zaplanowano dochody w kwocie 60 719,7 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2014 r. wykonano 50%, w tym dochody z majątku wykonano w kwocie 1 998,2 tys. zł, tj. na poziomie 40,8%.

Dochody z majątku w poszczególnych latach zaplanowano m.in:

- w § 075 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych jednostek samorządu terytorialnego*: na 2012 r. - w kwocie 413,7 tys. zł, na 2013 r. - w kwocie 447,4 tys. zł, na 2014 r. - w kwocie 457,2 tys. zł,
- w 076 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*: na 2012 r. w kwocie 110,0 tys. zł, na 2013 r. - w kwocie 3,0 tys. zł, na 2014 r. - w kwocie 10,0 tys. zł,
- w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości* na 2012 r. w kwocie 406,5 tys. zł, na 2013 r. - w kwocie 10,0 tys. zł, na 2014 r. - w kwocie 11,0 tys. zł.

Według wyjaśnień Skarbnika w okresie objętym kontrolą *przygotowanie planu dochodów z majątku poprzedzone było analizą, w której brano pod uwagę następujące czynniki: należności wynikające z zawartych umów dzierżawy i najmu po uwzględnieniu realistyczności tych wpływów na podstawie wpłat z lat poprzednich, po uwzględnieniu nowych umów oraz ustawowej waloryzacji opłat z tytułu dzierżawy, należności wynikające z decyzji na podstawie których nastąpiło przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności oraz wniosków mieszkańców zainteresowanych przekształceniem w danym roku, wpływy z tytułu planowanych w danym roku sprzedaży majątku gminnego, uwzględniając odpowiednie uchwały Rady Miasta w tej sprawie oraz po przebadaniu sytuacji na rynku sprzedaży nieruchomości. Dochody z majątku zostały ujęte w planie dochodów, gdyż były możliwe do zaplanowania na podstawie trwających procedur. Ujęcie w planie dochodów (...) np. z tytułu sprzedaży mienia, przekształceń prawa własności było zgodne z wieloletnią prognozą dochodów gminy zawartą w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Milanówka. Powodem różnic w wysokości planowanych dochodów w poszczególnych latach były wskazane powyżej czynniki, a także trudne do przewidzenia elementy jak np. liczba użytkowników nieruchomości, którzy wystąpią i uzyskają prawo przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności.*

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do wysokości planowanych dochodów. Różnice w planie w poszczególnych latach wynikały m.in. z analizy lat poprzednich, bieżącej sytuacji oraz oszacowania możliwości ich uzyskania na podstawie zawartych umów. Planowane dochody były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1092, 1489-1490, 1492)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Planowane dochody były kompletne i korespondowały z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Milanówka, a proces planowania poprzedzony był analizami wykonanych dochodów w latach poprzednich.

⁵⁵ §§ 075, 076, 077, 087, 047.

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 Kontroli⁵⁶, wnosi o:

1. Podejmowanie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania składania przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych.
2. Potwierdzenie dokonania czynności sprawdzających dane zawarte w informacjach i deklaracjach podatników w formie adnotacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 177 ustawy Ordynacja podatkowa.
3. Wysyłanie upomnień bez zbędnej zwłoki.
4. Opracowanie planu wykorzystania zasobu Gminy zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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 kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli 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.

Kontrolerzy
Elżbieta Rowińska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.