



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-004-03/2014  
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](mailto: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"><li>1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89931 z dnia 12 czerwca 2014 r.</li><li>2. Bartosz Tajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89936 z dnia 12 czerwca 2014 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Kobyłka, ul. Wołomińska 1, 05-230 Kobyłka (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Roguski, Burmistrz Miasta Kobyłka (dalej: Burmistrz) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 108)</p>
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych.</li><li>2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych.</li><li>3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych.</li><li>4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku.</li><li>5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.</li></ol>
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skrótów oznaczają: <ul style="list-style-type: none"><li>• ustawa o finansach publicznych – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.),</li><li>• ustawa o samorządzie gminnym - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),</li><li>• ustawa o podatkach - ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849),</li><li>• Ordynacja podatkowa - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.),</li><li>• 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),</li><li>• 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.),</li><li>• 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 ze zm. - utraciło moc z dniem 22 maja 2014 r.),</li><li>• ustawa o gospodarce nieruchomościami – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).</li></ul>

## Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działania Gminy w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- prawidłowe prowadzenie ewidencji podatkowej nieruchomości, właściwe wymierzanie podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych, prowadzenie dokumentacji dotyczącej postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa;
- prowadzenie postępowań podatkowych dotyczących udzielania ulg, w tym podejmowanie niezbędnych działań w celu wyjaśnienia stanów faktycznych zgodne 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;
- prawidłowa i skuteczna realizacja dochodów z majątku.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- długotrwałym procedowaniu w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, co naruszało przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- niewzywaniu przez organ podatkowy oraz żądaniu ze zwłoką złożenia deklaracji w przypadku opóźnienia w składaniu deklaracji podatkowych przez podatników, co było niezgodne z Ordynacją podatkową.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu  
faktycznego

Wymiarem podatków w Urzędzie zajmuje się Wydział Podatków i Opłat (dalej: WPO)<sup>2</sup>. Liczba podatników w latach 2012 – I połowa 2014, w zakresie badanych podatków<sup>3</sup>, wahała się w zakresie podatku od nieruchomości - osoby fizyczne od 10,6 tys. na początku 2012 r., przez 10,8 tys. na koniec 2012 r. i spadła do 10,1 tys. na koniec pierwszego półrocza 2014 r., podatku od nieruchomości - osoby prawne pomiędzy 87 a 131, podatku od środków transportowych - osoby prawne 12 a 13. Uzyskane w Gminie dochody ogółem kształtowały się na poziomie: 2012 r – 55 372,8 tys. zł, w 2013 r. – 58 128,4 tys. zł i I połowa 2014 r. - 29 019,8 tys. zł. W latach 2012 – 2014 (I półrocze) udział badanych podatków w uzyskanych dochodach gminy wynosił odpowiednio:

- podatku od nieruchomości od osób prawnych 4,92%, 5,25% i 5,50%,
- podatku od nieruchomości od osób fizycznych 7,73%, 7,28% i 9,30%,
- podatku od środków transportowych od osób prawnych 0,27%, 0,12% i 0,13%.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

W latach 2012- 2014 (I półrocze) w zakresie dochodów własnych obowiązywały m.in. następujące uchwały Rady Miejskiej w Kobylce:

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

<sup>2</sup> Kierownikiem WPO jest od 1 września 2012 r. Pani Anna Bogucka. Poprzedni Kierownik pełnił tę funkcję w okresie od 1 marca 1993 r. do 22 lipca 2012 r.

<sup>3</sup> Kontrolą objęto: podatek od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych oraz podatek od środków transportowych od osób prawnych.

- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości<sup>4</sup>,
- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych<sup>5</sup>,
- w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości<sup>6</sup>.

Burmistrz, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, przekazał je organom nadzoru – Wojewodzie Mazowieckiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie. Organy te nie wszczywały postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności tych uchwał.

Stawki podatku zostały uchwalone:

- dla wszystkich przedmiotów opodatkowania objętych podatkiem od nieruchomości (grunty, budynki, budowle) wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach;
- dla wszystkich pojazdów podlegających opodatkowaniu od środków transportowych, z uwzględnieniem ich podziału wskazanym w art. 10 ustawy o podatkach.

Kontrola wykazała, że nie przekroczono stawek maksymalnych ogłaszanych przez Ministra Finansów w obwieszczeniach w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych<sup>7</sup>. 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 oraz nie wystąpiły przypadki uchwalenia zwolnień podatkowych częściowych, tym samym nie miało miejsce przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4 ustawy o podatkach. Uwagi NIK dotyczące terminu publikowania uchwał na 2013 r. przedstawiono w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*. (dowód: akta kontroli str. 70-107)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona była z zastosowaniem systemu informatycznego<sup>8</sup>. Kontrola wykazała, że ww. system spełnia wymogi w zakresie informacji objętych ewidencją, w tym w szczególności w zakresie danych osobowych podatników oraz danych dotyczących przedmiotów opodatkowania, określonych w §§ 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej. System umożliwiał również tworzenie raportów i zbiorczych zestawień oraz eksport 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, czym spełniał wymagania określone w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia. System posiadał moduł do ewidencjonowania spraw podatników w zakresie środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 263-266)

<sup>4</sup> Uchwały nr X/99/11 z dnia 27 listopada 2011 r. (Mazow.2011.214.6476, Nr XXII/216/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.214), Nr XXXVI/353/13 z dnia 27 listopada 2013 r. (Mazow.2013.12625).

<sup>5</sup> Uchwały nr X/101/1 z dnia 27 listopada 2011 r. (Mazow.2011.214.6478, Nr XXII/215/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.213), Nr XXXVI/355/13 z dnia 27 listopada 2013 r. (Mazow.2013.12627).

<sup>6</sup> Uchwały nr X/100/1 z dnia 27 listopada 2011 r. (Mazow.2011.214.6477, Nr XXII/217/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.215) – akt obowiązujący.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Program KSIĘGOWOŚĆ PODATKOWA zakupiony od firmy Usługi Informatyczne INFO-SYSTEM Roman i Tadeusz Groszek sp. j.

W badanym okresie uaktualnianie bazy danych o podatnikach polegało na bieżącej aktualizacji i weryfikacji danych ujętych w ewidencji podatkowej w oparciu o:

- składane przez podatników informacje w sprawie podatku,
- dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wołominie,
- informacje z innych wydziałów Urzędu (w zakresie zmian numerów porządkowych nieruchomości, dwa razy do roku informacja z wydziału ewidencji ludności o osobach nieżyjących),
- porównanie z danymi z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- ewidencji działalności gospodarczej w 2012 r.

Ewidencja gruntów i budynków w zakresie nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Kobyłka została zaktualizowana w 2013 r.<sup>9</sup> Kontrola wykazała, że w badanym okresie Urząd nie przeprowadził automatycznego ani „ręcznego” całościowego porównania danych posiadanych przez Urząd w zakresie przedmiotów opodatkowania z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków.

Kierownik WPO wyjaśnił, że *globalnie nie było prowadzone porównanie danych posiadanych przez tutejszy Urząd w zakresie przedmiotów opodatkowania z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków. Natomiast, przy każdym otrzymanym zawiadomieniu o zmianach w danych ewidencji gruntów i budynków prowadzona jest weryfikacja podmiotów i przedmiotów opodatkowania. Jednak w związku z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wołominie, tut. Wydział Podatków i Opłat planuje przeprowadzenie porównania bazy podatkowej nieruchomości z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków po otrzymaniu papierowej wersji wszystkich zawiadomień o zmianach w danych ewidencji gruntów i budynków z terenu całej gminy Kobyłka. W wyjaśnieniach podała również, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków wykorzystywane są na bieżąco tzn. przy każdej analizie karty kontowej, wizyty podatnika w Urzędzie, przy składaniu informacji (deklaracji) podatkowej weryfikujemy czy dane te zgodne są z zapisem w ewidencji, w szczególności sprawdzamy klasyfikację gruntów, liczbę zabudowy i powierzchnię.*

(dowód: akta kontroli str. 286, 391-397)

Badanie rzetelności bazy danych o podatnikach przeprowadzone na dokumentacji losowo wybranych spraw 24 podatników podatku od nieruchomości<sup>10</sup> wykazało, że organ podatkowy dokonał wymiaru podatku od nieruchomości na podstawie aktualnych danych.

W zakresie weryfikacji i aktualizacji danych o podatnikach od środków transportowych kontrola wykazała, że Urząd Miasta Kobyłka w badanym okresie otrzymał z Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Wołominie 29 miesięcznych informacji podatkowych. W wyniku przeprowadzonego porównania stwierdzono zgodność pomiędzy danymi wykazanymi w dwóch informacjach (za czerwiec 2012 r.<sup>11</sup> i za styczeń 2013 r.<sup>12</sup>) a danymi ujętymi w bazie podatników.

(dowód: akta kontroli str. 267-275, 281-285)

<sup>9</sup> Geodeta Powiatowy Starostwa Powiatowego w Wołominie w piśmie z 15 października 2013 r. poinformował, iż projekt operatu opisowo-kartograficznego modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębów od 01 do 47 miasta Kobyłka stał się z dniem 29 lipca 2013 r. operatem ewidencji gruntów i budynków miasta Kobyłka.

<sup>10</sup> 12 spraw, które w okresie objętym kontrolą dotyczyły uzyskania pozwolenia na użytkowanie nowo wybudowanych bloków lub domów jednorodzinnych oraz 12 spraw, w których podatnicy rozpoczęli działalność gospodarczą w okresie objętym kontrolą.

<sup>11</sup> Informacja przekazana przy piśmie WKM.5411.2.473.2012 z dnia 12 lipca 2012 r.

<sup>12</sup> Informacja przekazana przy piśmie WKM.5411.2.134.2013 z dnia 14 lutego 2013 r.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość wymiaru podatku w okresie objętym kontrolą na podstawie losowo wybranych 36 spraw<sup>13</sup>. Wyniki kontroli wykazały, że organ podatkowy dokonał wymiaru podatku prawidłowo, zgodnie z danymi wykazanymi w informacjach o nieruchomościach, wykazach nieruchomości oraz innych dokumentach źródłowych. Stawki podatków zastosowane w decyzjach i deklaracjach były zgodne ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miasta na dany rok. Nie stwierdzono przypadku niedokonania wymiaru podatku od nieruchomości w stosunku do któregośkolwiek ze współwłaścicieli nieruchomości. Ustalono, że decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości odpowiadały wymogom określonym w Ordynacji podatkowej. Zastrzeżenia NIK dotyczące wymiaru podatku zostały przedstawione w niniejszym wystąpieniu w części *Uwagi dotyczące badanej działalności oraz Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wykorzystywany był System Elektronicznego Monitorowania Pracy (dalej: SEMP), w którym m.in. rejestrowane były wszystkie dokumenty wpływające do Urzędu. Od 1 stycznia 2012 r. do 26 czerwca 2014 r. w systemie SEMP zarejestrowano wpływ 1 421 *Informacji w sprawie podatku od nieruchomości* (IN). System umożliwiał m.in. wygenerowanie dat wpływu IN oraz dat załatwienia spraw<sup>14</sup>. Analiza danych wykazała, że zakończenie spraw odbyło się w okresie do 30 dni kalendarzowych w 98,3% spraw, a zakończenie pozostałych 1,7% spraw nastąpiło do 41 dni. Kontrola nie ujawniła przypadków nie wydania przez organ podatkowy decyzji, mimo wpływu informacji od podatników.

(dowód: akta kontroli str. 267-268)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W jednym przypadku<sup>15</sup> spośród 36 badanych spraw, pomimo że deklaracja na podatek od nieruchomości od osób prawnych została złożona z opóźnieniem wynoszącym 123 dni kalendarzowe w stosunku do ustawowego terminu określonego w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, organ podatkowy nie podjął bezzwłocznych działań w celu wyegzekwowania złożenia powyższej deklaracji, czym naruszono art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że 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 deklaracji, organ wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Stosownie

<sup>13</sup> Po 12 spraw podatkowych w każdym badanym roku:

- po cztery dotyczące podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych:

➤ dot. 2012 r. o nr ewidencyjnych podatników: 10036, 24306, 28684, 50323,

➤ dot. 2013 r. o nr: 26892, 23559, 22529, 20573,

➤ dot. 2014 r. o nr: 10016, 10026, 22136, 24050;

- po cztery dotyczące podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych:

➤ dot. 2012 r. o nr: 90010037, 90010130, 90010036, 90010061,

➤ dot. 2013 r. o nr: 90010137, 90010113, 90010048, 90010031,

➤ dot. 2014 r. o nr: 90010126, 90020013, 90010034; 90010152

- po cztery dotyczące podatników podatku od środków transportowych od osób prawnych:

➤ dot. 2012 r. o nr: 501002, 501003, 501006, 501011,

➤ dot. 2013 r. o nr: 501013, 501014, 501020, 501022,

➤ dot. 2014 r. o nr: 501023, 501026, 501028, 501002.

W sprawie każdego z ww. podatników kontroli zostały poddane deklaracje na podatek od nieruchomości od osób prawnych/ informacje o nieruchomościach / wykazy nieruchomości /decyzje wymiarowe / karty kontowe (wydruki przepisów i wpłat podatku), ewentualnie inne dokumenty w sprawie.

<sup>14</sup> Załatwienie sprawy oznacza: wydanie decyzji, bądź wydanie korekty decyzji, bądź wezwania do wyjaśnienia lub jeśli IN nie wnosil żadnych nowych danych pozostawienie bez dalszego procedowania.

<sup>15</sup> Podatnik o nr 90010126 deklarację na podatek od nieruchomości na 2014 r. złożył 3 czerwca 2014 r., tj. po 123 dniach od upływu ustawowego terminu.

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 skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

Wyjaśniając przyczyny braku bezzwłocznych (opóźnienie 123-dniowe) działań Kierownik WPO wskazał m.in. na zwiększony zakres pracy urzędników na początku roku podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 337-338,351-352,360-361,372-373,386-390,391-397)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Uchwały na rok 2013<sup>16</sup> zostały przekazane do opublikowania 4 stycznia 2013 r., a ich opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nastąpiło 8 stycznia 2013 r. (wejście w życie 22 stycznia 2013 r.). Wprawdzie przepisy ustaw nie wskazują na wiążące terminy, w których prace nad uchwałami podatkowymi powinny się rozpocząć, i w których powinny być one zakończone, a kontrola nie wykazała, aby opublikowanie uchwał na rok 2013 miało wpływ na obowiązywanie uchwalonych stawek i wystawianie decyzji w sprawie wymiaru podatków, to jednak w ocenie NIK, procedura uchwalenia stawek podatkowych i ogłaszania uchwał w tym zakresie powinna zapewnić ich wejście w życie przed terminem ich obowiązywania. Zdaniem NIK podatnik podatku od nieruchomości czy podatku od środków transportowych powinien mieć prawo do zapoznania się z informacją na temat wysokości stawek podatków, które będą obowiązywać w kolejnym roku podatkowym z wyprzedzeniem, a więc przed rozpoczęciem nowego roku. W kręgu europejskiej kultury prawnej, do którego zalicza się Polska, przyjmuje się, że promulgacja jest warunkiem obowiązywania aktu normatywnego. Warunek ten znajduje, co do zasady, potwierdzenie w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 70-107)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że organ podatkowy w kontrolowanym okresie nie przeprowadzał u podatników kontroli, o których mowa w art. 281 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej, mających na celu sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

Kierownik WPO wyjaśniła, że (...) *Burmistrz Miasta Kobyłka w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli podatkowych u podatników podatku od nieruchomości, z uwagi na przyjętą zasadę aby w pierwszej kolejności wykorzystywać najprostsze z rozwiązań tj. czynności sprawdzające, które osiągają zamierzony cel. Pracownicy wydziału weryfikują składniki opodatkowania za pomocą środków informatycznych tj. <http://kobyłka.e-mapa.net/>; <https://mapy.google.pl/>; geobazy i posiadanych informacji z Urzędu (prasy lokalnej, rozmów z mieszkańcami itp.).*

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.

(dowód: akta kontroli str. 391-397)

<sup>16</sup> Uchwały Nr XXII/216/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.214), Nr XXII/215/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.213), Nr XXII/217/12 z dnia 8 listopada 2012 r. (Mazow.2013.215).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172)

3. Badanie 36 spraw dotyczących prawidłowości wymiaru podatku wykazało, że w jednym przypadku<sup>18</sup>, organ wezwał do złożenia brakujących deklaracji oraz zapłaty zaległych podatków wraz z odsetkami za okres IV 2009-2013 dopiero w lutym 2013 r.

W odniesieniu do braku reakcji organu podatkowego w przypadku kilkuletniego zaniechania składania deklaracji Kierownik WPO wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem odpowiedniej informacji ze Starostwa (zakup przez podatnika nieruchomości w marcu 2009 r.).

NIK zwraca uwagę na potrzebę doskonalenia metod pozyskiwania i aktualizacji danych o podatnikach. Informacja ze Starostwa nie jest jedynym źródłem pozyskiwania tych danych. Organ podatkowy ma możliwość m.in. pozyskiwania danych z ksiąg wieczystych i aktów notarialnych.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Pozytywna ocena sformułowana została m.in. ze względu na prawidłowo prowadzoną ewidencję podatkową, bieżącą aktualizację i weryfikację bazy danych o podatnikach oraz prawidłowe dokonywanie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych, a także podatku od środków transportowych od osób prawnych. Sformułowana nieprawidłowość i uwagi nie wpłynęły na obniżenie oceny, przy czym powinny zostać wykorzystane do doskonalenia działań w objętym badaniem obszarze.

## 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Zaległości podatkowe na koniec 2012 r., 2013 r. i I połowę 2014 r. z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły odpowiednio: 1 115,6 tys. zł, 1 240,2 tys. zł i 1 331,7 tys. zł. Z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych zaległości wynosiły odpowiednio: 247,2 tys. zł, 103,5 tys. zł i 176,0 tys. zł. W przypadku podatku od środków transportowych zaległości wnoszący odpowiednio w 2012 r. 33,7 tys. zł, w 2013 r. 35,9 tys. zł i w I połowie 2014 r. 39,3 tys. zł.

W porównaniu ze stanem zaległości na dzień 1 stycznia 2012 r. na koniec 2012 r. nastąpiło zwiększenie zaległości w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych o 3,9%, natomiast w latach następnych, tj. na koniec 2013 r. i I półrocza 2014 r. zaległości te wykazywały tendencję wzrostową odpowiednio o 11,2% i 7,4%. W zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych stan zaległości od początku 2012 r. powiększył się na koniec tego roku o 87,9%, zmalał o 58,1% na koniec 2013 r. i wzrósł o 70,0% na koniec pierwszego półrocza 2014 r. Stan zaległości podatku od środków transportowych od osób prawnych zmalał na koniec 2012 r. w porównaniu ze stanem na początek 2012 r. o 61,3%, a następnie wzrósł o 6,6% na koniec 2013 r. i ponownie wzrósł o 9,6% na koniec I połowy 2014 r.

W zakresie wskaźnika windykacji<sup>19</sup> zaległych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości nastąpiła poprawa w podatku od nieruchomości od osób fizycznych z 79,0% w 2012 r. do 90,8% w 2013 r., w przypadku osób prawnych z 33,9% do 93,8%. W zakresie zaległych zobowiązań z tytułu podatku od środków transportowych wskaźnik ten wynosił 100%.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 408-410, 893-894)

<sup>18</sup> Wezwanie do przedłożenia deklaracji na podatek od nieruchomości (rolny) za okres IV 2009-2013 wysłano podatnikowi nr 90010130 w dniu 5 lutego 2013 r.

<sup>19</sup> Wskaźnik windykacji – pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi. Im wyższy wskaźnik tym wyższa kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi.



Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup> zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników. W rozporządzeniu w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w § 2 określono, że wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

W Urzędzie nie ustalono pisemnej procedury w zakresie sposobu badania wpływów podatkowych, terminów dokonywania kontroli wpływu podatków i sposobu postępowania w przypadku braku wpływu należności. Jak poinformowała Kierownik WPO, w okresie objętym badaniem NIK kontrola terminowości wpływu podatków polegała na wydrukowaniu dwa razy do roku listy zaległości (z lat ubiegłych i roku bieżącego) i weryfikacji powstałych zaległości na karcie każdego z podatników. Wydruki takie tworzone są w podatku od nieruchomości, rolnym i leśnym od osób fizycznych po upływie terminu płatności drugiej raty, tj. po 20 maja (do końca czerwca wysłane są wszystkie upomnienia z uwagi na fakt, iż w okresie wakacyjnym jest większa ilość zwrotów – „fikcyjne doręczenie”) oraz po upływie terminu płatności trzeciej raty, tj. po 20 września. Upomnienia wysyłane były również w innych terminach jeżeli wskazywała na to bieżąca analiza kart kontowych (przy księgowaniu wpłat, dokonywaniu wszelkich czynności księgowych, obsłudze podatników itp.). Kierownik WPO poinformowała, że prace związane z windykacją i egzekucją w UM Kobyłka prowadzone są minimum cztery razy do roku. *Polegają one na analizie kont podatników, według stanu na dany dzień po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów (na podstawie wydruku zaległości). Monitorowanie prac związanych z windykacją prowadzone jest pod kątem największych dłużników i zaległości najstarszych (w celu uniknięcia przedawnienia). Po upływie terminu płatności w pierwszej kolejności upomnienia wychodzą do podatników, gdzie zaległości są największe i w przypadkach gdzie poprzednie płatności windykowane były przez Urząd Skarbowy. Na bieżąco Urząd Miasta informuje Urząd Skarbowy o dokonywanych płatnościach bądź korektach deklaracji składanych przez podatników (zastosowanych ulgach itp.) oraz jako wierzyciel występujemy z zapytaniami o prowadzoną egzekucję i zastosowane skuteczne środki. Wydział prowadzi postępowania zabezpieczające polegające na ustanowieniu hipoteki przymusowej i ustanowieniu zastawu skarbowego zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.*

(dowód: akta kontroli str. 899-908)

W wyniku badania stwierdzono, iż 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 umożliwia automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych oraz ich raportów. Naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat dokonuje się poprzez wykorzystanie funkcji programu. Istnieje możliwość dokonywania „ręcznych” zmian w zakresie danych wygenerowanych przez program.

(dowód: akta kontroli str. 408-421)

Szczegółowym badaniem w zakresie skuteczności egzekucji kontrolą objęto sprawy 34<sup>21</sup> podatników, w zakresie zaległości w 96 ratach podatkowych, dobrane w sposób

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

<sup>21</sup> Sprawy dotyczące postępowań egzekucyjnych zakończonych wydaniem tytułu wykonawczego (TW) - 14 w 2012 r., 12 w 2013 r. oraz 8 w 2014 r., w tym:

- dotyczące podatku od nieruchomości od osób fizycznych,  
➤ dot. 2012 r. o nr ewidencyjnych podatników (sygn. TW): 25792 (nr TW - 5), 25955 (187), 22056 (366), 26722 (684),  
➤ dot. 2013 r. o nr: 26722 (11), 24628 (83), 27285 (64), 25792 (90),

losowy z ewidencji tytułów wykonawczych. Kontrola wykazała, że do podatników zalegających z zapłatą podatku wysyłane były upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Upomnienia zawierały elementy określone w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadkach nieuregulowania przez podatnika zaległości i upływie terminu określonego w upomnieniach wystawiano tytuły wykonawcze. Badane tytuły wykonawcze zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami i wzorami określonymi w załącznikach nr 4 i 5 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wobec trzech podatników zastosowano zabezpieczenie zobowiązań z tytułu zaległości podatkowej w formie ustanowienia hipoteki. Nie wystąpiły przypadki przedawnienia zobowiązań. Prawidłowo dokumentowano poszczególne czynności egzekucyjne. Badanie wykazało długotrwałe procedowanie w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych – opisane w niniejszym punkcie wystąpienia pokontrolnego w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 408-410, 430-892)

W okresie objętym kontrolą w zakresie wymiaru i poboru podatków oraz skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych w Urzędzie stosowano tzw. „dobre praktyki”, w tym m.in. jak wskazał Kierownik WPO *w Urzędzie jest zatrudniona osoba zajmująca się rozwożeniem korespondencji na terenie gminy (pracuje bardzo długo, zna doskonale teren Kobylki, zna mieszkańców - podatników), w zdecydowanie większej części znamy naszych mieszkańców, którzy są klientami naszego Urzędu, co budzi zaufanie w stosunku do pracowników i promuje pozytywny wizerunek administracji (...). Urząd Miasta Kobylka w pierwszym półroczu tego roku skorzystał z systemu sms w ramach przypomnienia o upływie terminu płatności drugiej raty podatku od nieruchomości osób fizycznych co spotkało się pozytywnymi opiniami podatników.*

Ponadto, w 2012 r. Urząd Miasta Kobylka uzyskał certyfikat ISO 9001:2008, w którym zaświadczone, że system zarządzania spełnia wymagania tej normy<sup>22</sup>. W Księdze Jakości w załączniku Nr 4 ujęto obowiązujące w Urzędzie Miasta Kobylka Procedury i Procesy, w tym m.in. w zakresie ustalania wysokości zobowiązań w podatku od nieruchomości, od środków transportowych, wydawania decyzji i postanowień oraz prowadzenia czynności kontrolno-sprawdzających, wprowadzania zawiadomień o zmianach w danych ewidencji gruntów i budynków, postępowań egzekucyjnych w administracji i należności publicznoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 29-69, 397, 908)

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

---

➤ dot. 2014 r. o nr: 21967 (10), 26601 (59), 25134 (83), 27285 (139).  
- dotyczące podatku od nieruchomości od osób prawnych,  
➤ dot. 2012 r. o nr podatników (sygnatura TW): 90010038 (626, 627, 628), 90010061 (629, 630, 631),  
➤ dot. 2013 r. o nr: 90010135 (226), 90010137 (283), 90010137 (288), 90010038 (291),  
➤ dot. 2014 r. o nr: 90010145 (69), 90010083 (70), 90010083 (71), 90010090 (57),  
- dotyczące podatku od środków transportowych od osób prawnych  
➤ dot. 2012 r. o nr podatników (sygnatura TW): 501017 (288), 501026 (8), 501004 (1/2006; 20/2007),  
➤ dot. 2013 r. o nr: 501031 (6), 501011 (54), 501006 (118), 501011 (257),  
➤ dot. 2014 r. – do 30 czerwca 2014 r. nie wystąpiły przypadki wystawienia TW.  
<sup>22</sup> Data audytu – 30 maja 2012 r., data wydania certyfikatu – 2 czerwca 2012 r., data ważności – 29 maja 2015 r.

administracyjnego<sup>23</sup>. Stosownie do art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z § 6 ust. 1 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 próby spraw dotyczących 96 zaległości podatników wykazało, że:

- upomnienia wystawiane były ze zwłoką od upływu terminu płatności:
  - w przypadku 4 (od 50 do 224 dni po terminie) spośród 10 badanych zaległości podatku od środków transportowych od osób prawnych, na łączną kwotę 39,3 tys. zł;
  - w przypadku 21 (od 62 do 440 dni) spośród 33 badanych zaległości podatku od nieruchomości od osób fizycznych, na łączną kwotę 9,5 tys. zł;
  - w przypadku 37 (od 41 do 893 dni) spośród 53 badanych zaległości podatku od nieruchomości od osób prawnych, na łączną kwotę 97,1 tys. zł;
- tytuły wykonawcze wystawiane były ze zwłoką od upływu określonego w upomnieniach 7-dniowego terminu:
  - w przypadku 9 (od 45 do 196 dni po terminie) spośród 10 badanych zaległości podatku od środków transportowych od osób prawnych, na łączną kwotę 87,8 tys. zł;
  - w przypadku 24 (od 44 do 1 058 dni) spośród 30 badanych zaległości podatku od nieruchomości od osób fizycznych, na łączną kwotę 18,4 tys. zł;
  - w przypadku 44 (od 81 do 930 dni) spośród 53 badanych zaległości podatku od nieruchomości od osób prawnych, na łączną kwotę 107,9 tys. zł.

Ponadto badanie zaległości w podatku od środków transportowych od osób prawnych wg stanu na dzień 25 lipca 2014 r. wykazało przypadek<sup>24</sup> niewystawienia tytułu wykonawczego, mimo że od upływu terminu wskazanego w upomnieniu minęło 98 dni.

(dowód: akta kontroli str. 401-402, 422-426)

Kierownik WPO wyjaśnił, że *Urząd Miasta Kobyłka nie posiada komórki windykacyjnej. Wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych należy do obowiązków księgowych zajmujących się danym podatkiem. W pierwszej kolejności prace związane są ze sprawami terminowymi tzn. weryfikacja składanych deklaracji i informacji podatkowych, księgowanie przypisów i odpisów, księgowanie wpłat a następnie analiza kart kontowych, wysyłanie upomnień i tytułów wykonawczych. W związku z obszernymi zakresami obowiązków, stale zwiększającą się liczbą podatników, często zmieniającą się interpretacją przepisów, ciągłymi zmianami aktów wykonawczych niektóre czynności związane z postępowaniami egzekucyjnymi przesuwają się w czasie co nie znaczy że nie są egzekwowane. Przed przekazaniem sprawy do Urzędu Skarbowego staramy się zawsze skontaktować z dłużnikiem (telefonicznie, e-mailowo) w celu poinformowania o zaległościach. Ponadto postępowania windykacyjne nie zawsze są racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia i nakładu pracy związanego z całą obróbką tytułu wykonawczego. W najnowszych publikacjach mówi się o tym, iż egzekucja administracyjna z punktu widzenia fiskalnego jest nieopłacalna zarówno dla gminy/miasta (wierzyciela), jak i zobowiązanego. Wierzyciel ponosi wydatki związane z przekazaniem mu egzekwowanej należności lub przedmiotu. Wierzyciel,*

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

<sup>24</sup> Dotyczy podatnika nr 501006, któremu upomnienie nr 41/2014 wystawiono 3 kwietnia 2014 r., a doręczono 11 kwietnia 2014 r.

na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnej, jest obowiązany do uiszczenia opłaty komorniczej (5% kwoty przekazanej wierzycielowi). Szacunkowo koszty egzekucyjne to minimum: 1% (opłata manipulacyjna) i 4-6% (opłata za czynności egzekucyjne) egzekwowanej należności wraz z odsetkami, plus wydatki egzekucyjne (np. koszty korespondencji). Koszty egzekucyjne mogą przewyższać egzekwowane należności pieniężne. Mając na względzie powyższe argumenty Urząd Miasta Kobyłka w pierwszym półroczu tego roku skorzystał z systemu sms w ramach przypomnienia o upływie terminu płatności drugiej raty podatku od nieruchomości osób fizycznych co spotkało się pozytywnymi opiniami podatników.

(dowód: akta kontroli str. 900-908)

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 zdecydowanej większości zbadanych przypadków zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 401-403, 900-908)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności wystawianie prawidłowych upomnień i tytułów wykonawczych, rzetelne ich ewidencjonowanie oraz dokumentowanie poszczególnych czynności egzekucyjnych oraz objęcie tymi czynnościami zdecydowanej większości zaległości podatkowych (poprawiający się wskaźnik windykacji). Pozytywną ocenę uzasadniają także „dobre praktyki” wypracowane w Urzędzie w zakresie stałego kontaktu z podatnikami. Wyeliminowania natomiast wymagają przypadki opieszałego podejmowania czynności windykacyjnych.

### 3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą założenia dotyczące kształtowania polityki podatkowej gminy zostały uwzględnione w *Strategii Miasta Kobyłka* na lata 2012-2024<sup>25</sup>. Na lata 2012-2014 obniżono stawki podatku od nieruchomości dla osób fizycznych i prawnych oraz podatku od środków transportowych w stosunku do stawek maksymalnych wynikających z obwieszczeń Ministra Finansów. Obniżone stawki podatkowe były przyjmowane na każdy rok stosownymi uchwałami Rady<sup>26</sup>.

Podejmując uchwały dotyczące określenia stawek podatków od nieruchomości i od środków transportowych na poziomach niższych niż maksymalne, Rada kierowała się wnioskami i propozycjami oraz uzasadnieniami Burmistrza i Skarbnika<sup>27</sup>, a także uwzględniała założenia określone w *Strategii Miasta Kobyłka*. Analizie poddawano stawki podatkowe obowiązujące m.in. w sąsiednich gminach o podobnej charakterystyce. Ponadto, analizowano faktyczne wpływy podatków za lata poprzednie. Ustalając stawki podatków od nieruchomości na 2014 r. na niezmiennym w stosunku do 2013 r. poziomie wzięto pod uwagę możliwości płatnicze podatników i uwzględniono wzrastające koszty utrzymania gospodarstw domowych. Obniżenie stawek podatku od środków transportowych na 2014 r. było poprzedzone analizą wysokości stawek w gminach sąsiadujących i zostało

<sup>25</sup> Dokument przyjęty uchwałą nr XVII/173/2012 Rady Miejskiej z 26 kwietnia 2012 r., opublikowany na stronie internetowej: [http://www.kobylka.pl/images/kobylka/newsy/2012kwiecień/czesc\\_i\\_strategia\\_w\\_12\\_25\\_04\\_12.pdf](http://www.kobylka.pl/images/kobylka/newsy/2012kwiecień/czesc_i_strategia_w_12_25_04_12.pdf).

<sup>26</sup> Opis w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

<sup>27</sup> Stosownie do Statutu Miasta Kobyłka uchwały Rady nie zawierają uzasadnienia. Każdy wniosek Burmistrza Miasta o podjęcie uchwały skierowany do Rady zawiera jednak uzasadnienie. W uzasadnieniach do wniosków o podjęcie uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatków znajdują się proponowane na kolejny rok stawki podatku, zestawione ze stawkami wynikającymi z obwieszczenia Ministra Finansów na dany rok, stawkami za rok bieżący i stawkami obowiązującymi w gminach o podobnej charakterystyce. Zestawienie proponowanych na dany rok stawek podatkowych zawiera podpis Skarbnika.

uzasadnione możliwością pozyskania nowych przedsiębiorców i tym samym dodatkowych źródeł finansowania. Propozycje stawek podatkowych były opiniowane przed podjęciem stosownych uchwał przez wszystkie komisje Rady. Analiza wpływu skutków finansowych obniżenia stawek podatkowych była prowadzona w trakcie roku i wykazywana w każdym kwartale danego roku w sprawozdaniach do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 70-107, 160-241, 1251-1252)

W związku z obniżeniem 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 2 617,8 tys. zł, tj. o 10,5% w stosunku do kwoty dochodów wyliczonej wg stawek maksymalnych (24 837,5 tys. zł), w tym:

- o 843,8 tys. zł, tj. o 8,7% w podatku od nieruchomości od osób prawnych,
- o 1 479,3 tys. zł, tj. o 10,2% w podatku od nieruchomości od osób fizycznych,
- o 294,6 tys. zł, tj. o 50,0% w podatku od środków transportowych od osób prawnych.

W latach 2012-2014 organ podatkowy udzielał ulg i zwolnień innych niż ulgi i zwolnienia ustawowe jedynie osobom prawnym w zakresie podatku od nieruchomości. Łączna wartość tych ulg wyniosła 3 766,9 tys. zł, co stanowiło 38,5% dochodów wykonanych w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą organ podatkowy wydał 128 decyzji uwzględniających w całości lub części wnioski podatników na łączną kwotę 404,3 tys. zł, z czego 91 decyzji dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 37,0 tys. zł, natomiast 37 – odroczenia / rozłożenia na raty / zwolnienia z obowiązku pobrania/ ograniczenia poboru na łączną kwotę 367,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 20, 24-25, 28, 911-913, 1216-1250)

W okresie objętym kontrolą nie została wprowadzona opłata prolongacyjna. Jak wyjaśniła Pani Grażyna Mościcka Skarbnik Gminy (...) *rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych stosowane są w przypadkach uzasadnionych, najczęściej z tytułu trudności finansowych podatników. Stosowanie opłaty prolongacyjnej stwarzałoby dodatkowe trudności w regulowaniu zobowiązań przez podatników już borykających się ze spłatą zobowiązań. Dodatkowym argumentem, przemawiającym za nie wprowadzeniem opłaty prolongacyjnej, jest fakt, że w latach 2012-2013 nastąpił znaczny wzrost stawek podatku od nieruchomości.*

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 1299,1302)

Wymagania stawiane przez organ podatkowy podatnikom występującym o udzielenie ulgi zostały ujednoczone i opisane w procedurze<sup>28</sup>.

W wyniku badania próby 16 postępowań o udzielenie ulg<sup>29</sup> ustalono, że stosowane były jednakowe wymogi wobec podatników. Nie stwierdzono przypadków

<sup>28</sup> Procedura Rozpatrywanie wniosków oraz wydawanie decyzji związanych z zastosowaniem umorzenia, odroczenia oraz rozłożenia na raty należności podatkowej (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny osób fizycznych i osób prawnych, podatek od środków transportu osób fizycznych i osób prawnych) oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która stanowi załącznik 4 do Księgi Jakości Urzędu.

<sup>29</sup> Decyzje wydane w 2012 r.:

- trzy w zakresie przyznanych ulg osobom fizycznym w podatku od nieruchomości o nr: WF-ZPO.3120.7.26107.4.2012, WPO.3120.7.21436.26018.11.2012, WPO.3120.7.20588.58.2012;
- trzy w zakresie odmów udzielenia ulg od podatku od nieruchomości osobom fizycznym o nr: WPO.3120.7.20478.22.2012, WPO.3120.7.21897.53.2012, WPO.3120.7.21037.55.2012,
- jedna w zakresie przyznania ulgi osobie prawnej w podatku od nieruchomości WPO.3120.1.10038.10061.2012;

nieuzasadnionego przyspieszania bądź opóźniania załatwiania spraw w zakresie udzielania ulg. Organ podatkowy stosownie do wymogów określonych w art. 172-177 i 180-200 Ordynacji podatkowej podejmował działania w celu dokładnego ustalenia i wyjaśnienia stanu faktycznego, zachował zasady pisemności postępowania i informowania podatnika w związku z przedmiotem postępowania. Prawidłowo dokumentowano postępowanie podatkowe. Decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej. Zawierały one uzasadnienia faktyczne i prawne, z odniesieniem do spełnienia przesłanek ważnego interesu podatnika lub ważnego interesu publicznego i zostały wydane terminowo. W przypadkach, gdy udzielana pomoc nosiła znamiona pomocy publicznej (pomocy *de minimis*), przedsiębiorcy byli zobowiązani do złożenia stosownych oświadczeń / zaświadczeń o udzielonej pomocy zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>30</sup> i ww. procedurą Urzędu. Organ podatkowy poddawał weryfikacji istnienie przesłanek pomocy publicznej i poziom wnioskowanej i udzielanej pomocy. Pomoc *de minimis* nie była udzielana przed przekazaniem przez podmiot ubiegający się o tę pomoc oświadczeń / zaświadczeń w zakresie pomocy. Wydawano zaświadczenia w przypadku udzielenia pomocy *de minimis* w dniu udzielenia tej pomocy.

Na mocy zarządzeń Burmistrza<sup>31</sup> do publicznej wiadomości zostały podane wykazy osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej w 2012 r. i 2013 r. Także w drodze zarządzeń<sup>32</sup> upubliczniono wykazy osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono odpowiednio w latach 2012 i 2013 ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie powyżej 500 zł wraz ze wskazaniem kwot i przyczyn umorzenia. Wykonano tym samym dyspozycję zawartą w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 30-69, 909-1137)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej organem podatkowym pierwszej instancji, stosownie do swojej właściwości, jest m.in. wójt, burmistrz (prezydent miasta). 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 (art. 143 § 1 przywołanej ustawy). Stosownie do art. 3 § 1 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, przepisów Kpa nie stosuje się m.in. do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

W toku kontroli ustalono, iż w 14<sup>33</sup> na 16 zbadanych spraw decyzje dotyczące udzielania ulg zostały wydane przez Skarbnika (2 decyzje) i Kierownika WPO (12 decyzji) na podstawie upoważnienia Burmistrza udzielonego w oparciu

---

Decyzje wydane w 2013 r.:

- trzy w zakresie przyznanych ulg osobom fizycznym w podatku od nieruchomości o nr: 30006.8.2013, 22347.59.2013, 20624.02.2013,
- trzy w zakresie odmów udzielenia ulg od podatku od nieruchomości osobom fizycznym o nr: 20478.20.2013, 22205.56.2013, 50075.67.2013;

Decyzje wydane w 2014 r.:

- trzy w zakresie przyznanych ulg osobom fizycznym w podatku od nieruchomości o nr: 22481.9.2014, 50075.1.2014, 22917.3.2014.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

<sup>31</sup> Nr 98/13 z 15 maja 2013 r. i 100/2014 z 19 maja 2014 r.

<sup>32</sup> Nr 99/13 z 15 maja 2013 r. i 99/2014 z 19 maja 2014 r.

<sup>33</sup> Decyzje z 2012 r. nr: WPO.3120.7.21436.26018.11.2012, WPO.3120.7.20588.58.2012, WPO.3120.7.20478.22.2012, WPO.3120.7.21897.53.2012, WPO.3120.7.21037.55.2012; decyzje z 2013 r. nr: 30006.8.2013, 22347.59.2013, 20624.02.2013, 20478.20.2013, 22205.56.2013, 50075.67.2013; decyzje z 2014 r. nr: 22481.9.2014, 50075.1.2014, 22917.3.2014.

o przepisy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268 a Kpa. Upoważniając pracowników do wydawania decyzji z zakresu spraw podatkowych Burmistrz nie wskazał w upoważnieniu art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) przywołany art. 143 § 3 Ordynacji podatkowej stanowi wyłącznie, że upoważnienie jest udzielane w formie pisemnej. Stąd brak jest obowiązku powoływania w upoważnieniu (...) ww. podstawy prawnej (podstawa taka wynika wprost z przepisu prawa). W związku z powyższym Burmistrz (...) udzielając przedmiotowego upoważnienia zachował wymaganą formę pisemną dokumentu, wskazując szczegółowo zakres upoważnienia.

Wskazując na przytoczone powyżej przepisy Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż przedmiotowe upoważnienia powinny przede wszystkim zawierać podstawę prawną wynikającą z Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 909-910, 914-916, 1276-1278)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w okresie objętym kontrolą postępowania dotyczące udzielania ulg były prowadzone zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i wewnętrzną procedurą, a decyzje podatkowe odpowiadały wymogom Ordynacji podatkowej. Rozstrzygnięcia były należycie uzasadnione i nie występowały przypadki odmiennego załatwiania identycznych lub podobnych spraw.

## 4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami w gminie został opracowany Plan wykorzystania zasobu dla nieruchomości stanowiących własność gminy na lata 2012, 2013 i 2014. Plan składa się z zestawień mienia i użytkowania wieczystego, planu udostępnienia nieruchomości z zasobu, prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, prognozy wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność gminy. Plan udostępniania nieruchomości z zasobu zawiera informacje na temat nieruchomości przeznaczonych na dany rok do sprzedaży, użyczenia, dzierżawy lub trwałego zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 1148-1165, 1276-1297)

Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w gminie ustanowione zostały zasady, sposób i tryb udzielania ulg cywilnoprawnych<sup>34</sup>. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. a) ustawy o samorządzie gminnym ustanowiono zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność gminy<sup>35</sup>. Nie zostały ustanowione dodatkowe (w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami) zasady zbywania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1138-1145, 1148-1154)

W okresie objętym kontrolą dokonywano sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy, jak i wydzierżawiania nieruchomości. W latach 2012-2013 przeprowadzono łącznie 13 transakcji sprzedaży nieruchomości, w tym siedem w formie bezprzetargowej. Łącznie sprzedano grunty o powierzchni 0,5147 ha

<sup>34</sup> Uchwała nr XLVI/462/10 Rady Miejskiej w Kobyłce z 27 lipca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie Kobyłka i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

<sup>35</sup> Uchwała nr XX/228/08 Rady Miejskiej w Kobyłce z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Kobyłka.

i sześć lokali za łączną kwotę 1 446,5 tys. zł. Kwota uzyskana ze sprzedaży tych nieruchomości stanowiła 61,3% ich wartości wg wyceny rzeczoznawców (2 359,1 tys. zł). Jak wyjaśniła Skarbnik, uzyskanie ceny sprzedaży znacznie niższej niż wyceny rzeczoznawców wynikało ze stagnacji na rynku nieruchomości, a także ze stosowania przy zakupie nieruchomości lokalowych (mieszkań) bonifikat ustanowionych przez Radę, na poziomie 70-80% wartości wyceny nieruchomości, co wpłynęło na poziom faktycznie osiągniętych dochodów ze sprzedaży.

Z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości w okresie objętym kontrolą gmina uzyskała dochody w łącznej kwocie 5 828,9 tys. zł, z tego: w 2012 r. – 1 985,2 tys. zł w związku z realizacją 185 umów, w 2013 r. – 2 736,4 tys. zł z 199 umów, w I półroczu 2014 r. – 1 107,3 tys. zł z 193 umów. Gmina wydzierżawiała lub wynajmowała: 8,2903 ha gruntów, 130 lokali i 16 innych nieruchomości w 2012 r., 12,3314 ha gruntów, 127 lokali i 14 innych nieruchomości w 2013 r. oraz 12,0954 ha gruntów, 127 lokali i 10 innych nieruchomości w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 1253-1257, 1299-1302)

W wyniku badania 10 umów dotyczących wieloletniej dzierżawy<sup>36</sup> ustalono, że dzierżawa odbywała się w oparciu o zasady wydzierżawiania nieruchomości ustanowione w gminie. Do wszystkich umów wprowadzono zapisy zabezpieczające interes gminy<sup>37</sup>.

W wyniku badania czterech postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy<sup>38</sup> ustalono, że każdorazowo przeznaczenie danej nieruchomości do sprzedaży wynikało ze stosownych uchwał Rady<sup>39</sup>. Wartość nieruchomości została ustalona na podstawie operatów szacunkowych, sporządzonych przez rzeczoznawców na potrzeby sprzedaży konkretnej nieruchomości i w razie konieczności zweryfikowanych pod kątem aktualności tej wyceny. Postępowania dotyczące sprzedaży nieruchomości były prowadzone w formie przetargu nieograniczonego oraz bezprzetargowej w przypadku sprzedaży nieruchomości lokalowych (mieszkań). Przy prowadzeniu postępowań przetargowych przestrzegano zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>40</sup>. Zastosowanie trybu bezprzetargowego było uzasadnione faktem, że zbycie nieruchomości lokalowej następowało na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3) ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku wszystkich nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży została upubliczniona informacja o zamiarze ich sprzedaży, w sposób określony w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy

<sup>36</sup> Umowy dzierżawy: UM.128/U/2013 z 29 marca 2013 r., UM.316/U/13 z 15 lipca 2013 r., UM.209/U/2013 z 31 maja 2013 r., UM.100/U/2013 z 22 marca 2013 r., UM.597/U/2012 z 1 października 2012 r., UM.148/U/2012 z 30 marca 2012 r., UM.137/U/2013 z 9 kwietnia 2013 r., UM.486/U/13 z 8 października 2013 r., 745/U/2012 z 18 grudnia 2012 r., UM.114/U/2013 z 22 marca 2013 r.

<sup>37</sup> Zapisy o możliwości rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku gdyby nieruchomość została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie oraz nieruchomości lub jej części składowe zostały przekazane do korzystania osobom trzecim bez wymaganej, postanowienia o warunkach waloryzacji czynszu dzierżawnego, postanowienia o naliczaniu odsetek umownych za nieterminowe wpłaty czynszu.

<sup>38</sup> 1. sprzedaż w 2012 r. działek przy ul. Majdańskiej (nr 63/7,60/7, 58/3, 63/8, 60/8, 58/4, 63/9,60/9, 58/5, obręb 37), 2. sprzedaż w 2013 r. działek o przy ul. Wileńskiej (nr 80/2, 85/2, obręb 38), 3. sprzedaż w 2012 r. lokalu mieszkalnego w budynku przy ul. Żaluskiego 102 (działka nr 35, obręb 31), 4. sprzedaż w 2013 r. lokalu mieszkalnego w budynku przy ul. Rumuńskiej 4 (działka nr 336, obręb 0032-32).

<sup>39</sup> Uchwała XLIX/473/10 Rady Miejskiej z 23 września 2010 r. w sprawie ustalenia bonifikaty dotyczącej sprzedaży lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Ks. M. Żaluskiego 102, uchwała XXI/155/2000 Rady Miejskiej z 4 lipca 2000 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Żaluskiego 102, uchwała X/103/11 Rady Miejskiej z 27 października 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Żaluskiego 102; uchwała XXIV/251/12 Rady Miejskiej z 28 grudnia 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Rumuńskiej 4; uchwała XXX/316/09 Rady Miejskiej z 26 marca 2009 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości położonych przy ul. Turowskiej i Majdańskiej w Kobylce; uchwała XX/226/08 Rady Miejskiej z 29 maja 2008 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości położonych przy ul. Wileńskiej oraz ul. Orlą Lwowskich.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr. 207, poz. 2108 ze zm.



o gospodarce nieruchomościami. Umowy sprzedaży były zawierane po wpłacie przez nabywcę kwoty równej wartości nieruchomości lub I raty, w przypadku płatności ratalnej. Sprzedawane grunty zostały uwzględnione w Planie udostępniania nieruchomości z zasobu; w Planie nie ujęto przeznaczonych do sprzedaży lokali mieszkalnych<sup>41</sup>. Jak wyjaśnił Burmistrz *sprzedaż lokali mieszkalnych (...) nastąpiła w drodze bezprzetargowej, na wniosek zainteresowanych stron (...) plan udostępniania zasobu może nie obejmować nieruchomości zbywanych w podobnym trybie*. Łączna cena sprzedaży nieruchomości objętych badaniem wyniosła 761,1 tys. zł, co stanowiło 64,3% ceny wyjściowej określonej dla tych nieruchomości (1 184,0 tys. zł). Spadek ceny w stosunku do ceny wywoławczej wynikał z obniżenia ceny na objęte sprzedażą w 2012 r. działki<sup>42</sup> w związku brakiem zainteresowania zakupem oraz zastosowaniem bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1211, 1278-1279, 1299-1302)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji dochodów z majątku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości odbywała się zgodnie z przepisami. Dla nieruchomości będących przedmiotem sprzedaży lub dzierżawy zostały sporządzone operaty szacunkowe, które w razie konieczności były weryfikowane pod kątem aktualności. Umowy sprzedaży były zawierane po uiszczeniu wpłaty przez nabywców. W umowach dzierżawy zostały wprowadzone zapisy zabezpieczające interes gminy.

## 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

Opis stanu  
faktycznego

W Gminie w 2012 r. planowane dochody ogółem w wysokości 55 747,5 tys. zł wykonano w 90,4%, w tym dochody z majątku<sup>43</sup> wykonano na poziomie 101,2% w kwocie 3 621,7 tys. zł. W 2013 r. plan w kwocie 59 678,0 tys. zł zrealizowano w 97,4%, w tym dochody z majątku zrealizowano w 96,4% w kwocie 3 311,0 tys. zł. W 2014 r. planowano dochody w kwocie 59 499,6 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2014 r. wykonano 48,8%, w tym dochody z majątku wykonano na poziomie 20,8% w kwocie 1 129,7 tys. zł.

Planowane dochody z majątku w poszczególnych latach w Gminie wynosiły:

- w § 075 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j.s.t.*, gdzie w 2012 r. zaplanowano 1 892,0 tys. zł (wykonanie 104,9% planu), w 2013 r. 2 575,4 tys. zł (wykonanie 106,2% planu) i w 2014 r. 2 610,0 tys. zł (wykonanie na koniec I półrocza 42,4% planu). Jak wyjaśniła Skarbnik, wykonanie dochodów w kwotach przekraczających plan na 2012 i 2013 r. wynikało z poprawy windykacji zaległości z lat ubiegłych, a także zdarzeń trudnych do przewidzenia na etapie planowania dochodów, np. podpisania w ciągu roku nowych umów z dzierżawcami;
- w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*, gdzie w 2012 r. planowano

<sup>41</sup> Nieruchomości te zostały wykazane w zasobie mieszkaniowym gminy, stanowiącym załącznik do uchwały Rady nr XV/158/12 z 29 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Kobyłka.

<sup>42</sup> Działki przy ul. Majdańskiej o nr: 63/7, 60/7, 58/3, 63/8, 60/8, 58/4, 63/9, 60/9, 58/5, obręb 37.

<sup>43</sup> 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.

909,4 tys. zł (wykonanie 100,0% planu), na 2013 r. – w kwocie 800,0 tys. zł (wykonanie 66,1% planu) i w 2014 r. planowano 2 800,0 tys. zł (wykonanie na koniec I półrocza 0,2% planu). Jak wyjaśniła Skarbnik, zwiększenie planu dochodów z tytułu § 077 na 2014 r. w stosunku do 2013 r. wynikało z przeznaczenia do zbycia w drodze przetargowej nieruchomości o większej powierzchni, których nabyciem mogą być zainteresowane podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie budownictwa mieszkaniowego;

- w § 076 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, gdzie w 2012 r. planowano 686,5 tys. zł (wykonanie 100,0% planu), w 2013 r. planowano 20,2 tys. zł (wykonanie 99,7%), a w 2014 r. zaplanowano 5,0 tys. zł (wykonanie na koniec I półrocza 0,0% planu). Jak wyjaśniła Skarbnik (...) *w roku 2012 dokonano przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wykorzystywanych na cele usługowe. Opłata za przekształcenie takich nieruchomości jest znacznie wyższa niż w przy nieruchomościach „mieszkaniowych”, stąd też uzyskano wyższy poziom dochodów z tego tytułu. W związku z tym, że obecnie pozostały do ewentualnego przekształcenia niemalże wyłącznie nieruchomości wykorzystywane na cele mieszkaniowe, a ponadto ich użytkownicy nie sygnalizują w żaden sposób chęci przekształcenia swoich praw we własność, wysokość planowanych z tego tytułu przychodów została ograniczona do minimum;*
- w § 047 *Wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie, służebność i użytkowanie wieczyste*, na 2012 r. zaplanowano dochody w kwocie 90,0 tys. zł, na 2013 r. – w kwocie 40,0 tys. zł, na 2014 r. – w kwocie 27,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 20, 28, 1219-1250, 1298-1316)

Jak wyjaśniła Skarbnik, realizacja dochodów z majątku w latach 2012-2013 w innych kwotach niż zaplanowane wynikała w dużej mierze ze stagnacji na rynku nieruchomości skutkującej brakiem rozstrzygnięć postępowań przetargowych oraz uzyskiwaniem niższych cen sprzedaży w stosunku do wycen, a także z trudności w zaplanowaniu dochodów wynikających z podpisywania nowych umów dzierżawy w ciągu danego roku. Z drugiej strony, w latach 2012-2013 zwiększyła się skuteczność windykacji zaległości z lat ubiegłych w zakresie najmu i dzierżawy składników majątkowych. Podejmowano działania mające na celu intensyfikację sprzedaży terenów miejskich, zgodnie ze *Strategią Miasta Kobyłka*, m.in. poprzez zwiększenie liczby postępowań przetargowych dotyczących sprzedaży nieruchomości<sup>44</sup>. Począwszy od 2012 r. były podejmowane działania mające na celu zapewnienie wzrostu skuteczności informowania potencjalnych nabywców o zaplanowanej sprzedaży gruntów, m.in. poprzez zwiększenie liczby publikacji, wykorzystanie lokalnej rozgłośni radiowej czy innych nośników informacji (telebimy).

(dowód: akta kontroli str. 1251-1252, 1255-1258, 1300-1302)

W gminie w okresie objętym kontrolą nie przygotowywano złożonych analiz / opracowań dotyczących możliwości realizacji dochodów z majątku. W przypadku dochodów z majątku podstawą ich zaplanowania na rok następny była informacja z wydziałów ds. gospodarki przestrzennej oraz podatków i opłat. Wydziały przygotowywały projekty planów dochodów będących w ich właściwości z uzasadnieniem. Wydział ds. gospodarki przestrzennej był zobowiązany dodatkowo do przygotowania prognozy sprzedaży nieruchomości ze stosownym uzasadnieniem. Materiały planistyczne wydziałów zawierały informacje i uwagi dotyczące zaplanowanych źródeł dochodów i kwot, wynikające z przeprowadzonych

<sup>44</sup> W 2012 r. ogłoszono osiem postępowań, natomiast w 2013 r. – 18.

przez wydziały analiz. Projekty planów były poddawane analizie w zestawieniu z danymi dotyczącymi planu i wykonania dochodów w danym roku i na tej podstawie były szacowane dochody na rok następny.

Jak wyjaśniła Skarbnik, w okresie objętym kontrolą w planie dochodów zostały ujęte wszystkie źródła dochodów z majątku możliwe do zrealizowania w danym roku. Źródła dochodów z majątku były zgodne z Planem wykorzystania zasobu nieruchomości i Wieloletnią prognozą finansową Miasta Kobyłka. Ponadto, realizacja dochodów z majątku była zgodna ze *Strategią Miasta Kobyłka*.

(dowód: akta kontroli str. 1251-1277)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Planowane w okresie objętym kontrolą dochody z majątku były zgodne z dokumentami gminy, tj. Planem wykorzystania zasobu nieruchomości i Wieloletnią prognozą finansową Miasta Kobyłka. Zaplanowano i realizowano dochody ze wszystkich źródeł możliwych do zrealizowania w okresie objętym kontrolą. W okresie 2012-2013 wykonanie dochodów z majątku wyniosło 98,8% planu, a odchylenia od planu wynikały ze zdarzeń, których nie dało się przewidzieć na etapie planowania, i na które gmina nie miała bezpośredniego wpływu. Podejmowane były działania mające na celu intensyfikację sprzedaży nieruchomości z zasobu, zgodnie ze *Strategią Miasta Kobyłka*.

## 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 Kontroli<sup>45</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu wydawanie upomnień i tytułów wykonawczych bez zbędnej zwłoki.
2. Bezzwłoczne wzywanie do złożenia deklaracji podatkowych podatników, którzy nie złożyli ich w ustawowym terminie.

## 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 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.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 23września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor  
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy  
Edyta Jamioł  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Bartosz Tajer  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*