



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-004-04/2014  
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>	1. Monika Brzozowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89934 z dnia 12 czerwca 2014 r. 2. Piotr Dziwisz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89933 z dnia 12 czerwca 2014 r. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 1-4]</p>
<i>Jednostka kontrolowana, adres</i>	Urząd Miasta w Sulejówku Urząd Miasta w Sulejówku, ul. Dworcowa 55, 05-070 Sulejówek, REGON: 013269114, zwany w dalszej treści wystąpienia „Urzędem” lub „Urzędem Miasta”
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Arkadiusz Śliwa, Burmistrz Miasta Sulejówek <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 5]</p>
<i>Zakres kontroli</i>	1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych. 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych. 3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych. 4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku. 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

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

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe prowadzenie ewidencji podatkowej oraz bieżące uaktualnianie i rzetelne prowadzenie bazy danych podatników podatków od nieruchomości oraz środków transportowych. Ocenę uzasadnia również systematyczne kontrolowanie terminowości wpłat należnych podatków, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach podatku lub ich braku wysyłanie upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych. W zakresie realizacji dochodów z majątku prawidłowo dokonywano sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia także planowanie dochodów w Gminie.

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

Obniżenie oceny wyniku ze stwierdzenia przypadków nieprawidłowego doręczenia decyzji wymiaru podatku od nieruchomości, nieprawidłowego wymiaru podatku, braku pisemnego dokumentowania prowadzonych czynności w zakresie podatkowym. Negatywnie oceniono także postępowanie w sprawie udzielania ulg podatkowych ze względu na stwierdzone liczne nieprawidłowości. W powyższym zakresie stwierdzono m.in. braki w części postępowań kompletnego materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności uznane przez organ podatkowy jako uzasadniające zastosowanie ulg, nieprzeprowadzanie badań w zakresie stwierdzenia czy udzielone przedsiębiorcom ulgi stanowią pomoc publiczną w rozumieniu ustawy o pomocy publicznej<sup>2</sup>, a także nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie ulg podatkowych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu faktycznego

Wymiarem podatków w Urzędzie zajmuje się Referat Podatków i Opłat Lokalnych (dalej: Referat Podatków)<sup>3</sup>. Liczba podatników w latach 2012 – 2014 wahała się w zakresie podatku od nieruchomości os. fizyczne - pomiędzy 5,8 tys. do 6 tys., podatku od nieruchomości os. prawne – pomiędzy 84 a 91, a podatku od środków transportowych – pomiędzy 16 a 17 osób prawnych. Uzyskane w Gminie dochody ogółem kształtowały się na poziomie: 2012 r – 55 694,9 tys. zł, w 2013 r. – 62 394,0 tys. zł i I połowa 2014 r. 31 942,0 tys. zł. W latach 2012 – 2014 (I półrocze) udział badanych podatków w uzyskanych dochodach gminy wykazywał tendencję wzrostową i wynosił odpowiednio:

- podatku od nieruchomości od osób prawnych 6,3%, 5,84% i 6,39 %,
- podatku od nieruchomości od osób fizycznych 7,72%, 7,27% i 8,61%,
- podatku od środków transportowych od osób prawnych 3,95%, 4,48% i 5,53%.

[Dowód: akta kontroli str. 5-100, 165-175]

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

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

Uchwały te były terminowo przekazywane do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej i Wojewody Mazowieckiego. Organy te nie wszczywały postępowań w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Przyjmowano je każdorazowo przed okresem obowiązywania w danym roku podatkowym. Uchwalone stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych nie przekroczyły stawek maksymalnych ogłaszanych przez Ministra Finansów w obwieszczeniach w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

<sup>3</sup> Kierownikiem Referatu Podatków jest od 1 lutego 2012 r. Pani Iwona Kruk.

<sup>4</sup> Uchwały Rady Miasta Sulejówek: Nr XVII/137/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 240, poz. 8697), Nr XXXIV/256/2012 z dnia 22 listopada 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012, poz. 9513), Nr LI/357/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013, poz. 13350), Nr LIII/378/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014, poz.1).

<sup>5</sup> Uchwały Rady Miasta Sulejówek: Nr XVII/136/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 240, poz.8696), Nr XVIII/148/2011 z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVII/136/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 listopada 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 240, poz. 8698), Nr XXXVI/276/2012 z dnia 13 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r., poz. 9695).

transportowych<sup>6</sup> i obejmowały wszystkie przedmioty opodatkowania, wynikające z art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>7</sup>.

W podjętych w okresie objętym kontrolą uchwałach nie stosowano różnicowania stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

W okresie 2012 r. – I półrocze 2014 r. organ podatkowy przeprowadził 384 kontrole podatkowe u podatników.

[Dowód: akta kontroli str. 144-164, 244-308, 725-727]

W wyniku kontroli stwierdzono, że ewidencja podatkowa nieruchomości w Urzędzie była prowadzona zgodnie z obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości<sup>8</sup>, tj. w systemie informatycznym oraz w pełnym zakresie podmiotowym i przedmiotowym. W wyjaśnieniach przedstawiciela firmy U.I. Info-System Sp. J.<sup>9</sup>, autora systemu informatycznego stosowanego w Urzędzie podano, iż „Na rynku nie ma dostępnych rozwiązań, umożliwiających rzetelną realizację problemu zasilania danych podatkowych z EGiB<sup>10</sup>. (...) Urząd posiada jedynie narzędzie, które eksportuje dane EGiB w formacie SWDE oraz narzędzie, które eksportuje dane podatkowe w formacie XML (przez co posiada oprogramowanie zgodne z wymogami odpowiednich przepisów). Nie ma natomiast narzędzia, które rzetelnie te wyeksportowane dane porównuje, ponieważ takie nie istnieje.”

Bieżące porównanie danych z ewidencji podatkowej z danymi z ewidencji gruntów i budynków, jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków dokonuje się przy składaniu informacji w sprawie podatku od nieruchomości przez podatników poprzez weryfikację danych z ewidencji gruntów i budynków, prowadzoną w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim lub na podstawie dostarczonego przez podatnika aktu notarialnego. Jak wyjaśniono, w Urzędzie nie podejmuje się regularnych akcji mających na celu bieżącą weryfikację danych w sprawie podatków ze względu na braki kadrowe w Referacie Podatków i duże obciążenie pracowników zadaniami w ramach bieżących czynności.

W wyjaśnieniach dotyczących weryfikacji powierzchni użytkowej budynku, która różni się od powierzchni zabudowy, wykazywanej w ewidencji gruntów i budynków Kierownik Referatu Podatków podała, że Gmina weryfikuje powierzchnię użytkową budynku poprzez porównanie informacji składanej przez podatnika z projektem budynków, gdzie jest wykazywana powierzchnia użytkowa. Nie wnioskowano do Starosty o przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, w tym o uzupełnienie o dane dotyczące powierzchni użytkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1186-1189]

<sup>6</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>7</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 849.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1138.

<sup>9</sup> Wyjaśnienia te były załączone do pisma z dnia 29 sierpnia 2014 r., podpisanego przez Kierownik Referatu Podatków, jako odpowiedzi na pytania kontrolerów, dotyczące systemu informatycznego stosowanego w Urzędzie.

<sup>10</sup> Ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez starostę na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454 ze zm.).

W Urzędzie informacje składane przez podatników podatku od nieruchomości ewidencjonowane są w rejestrach pism przychodzących, następnie w zależności od tego czy składane są ze względu na zmianę w gruncie, czy oddanie budynku, czy też rozpoczęcie lub zakończenie działalności gospodarczej wpisywane są do rejestru zmian lub do rejestru wykazów. Według wyjaśnień organu podatkowego w okresie objętym kontrolą sporządzono decyzje podatkowe do wszystkich ujawnionych przypadków zobowiązań podatkowych. Powyższego nie można było zweryfikować z uwagi na to, iż nie prowadzono odrębnego rejestru informacji.

[Dowód: akta kontroli str. 144-147, 918, 922, 1186-1189, 1197-1200]

Badanie rzetelności aktualizacji bazy danych podatników i przedmiotów opodatkowania przeprowadzono na podstawie 12 spraw dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej, 12 informacji o zakończeniu budowy domów lub bloków oraz dwóch miesięcznych informacji w sprawie zarejestrowanych/wyrejestrowanych pojazdów. Stwierdzono, że organ podatkowy dokonał wymiaru i przypisu badanych podatków na podstawie aktualnych danych.

Organ podatkowy na bieżąco wzywał podatników do składania informacji o nieruchomościach po powzięciu informacji o oddanych do użytkowania budynkach mieszkalnych oraz na tej podstawie na bieżąco dokonywał wymiaru podatku. W zakresie rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej i wykorzystywania nieruchomości na cele tej działalności organ podatkowy na bieżąco wzywał podatników do składania deklaracji oraz niezwłocznie dokonywał wymiaru podatku. W wyniku badania stwierdzono także, że w Urzędzie prowadzona była aktualna baza podatników podatku od środków transportowych. Na podstawie informacji przesyłanych od Starosty na temat zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdów wzywano podatników do złożenia deklaracji i dokonywano aktualizacji bazy danych.

[Dowód: akta kontroli str. 931-990]

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość wymiaru podatku w okresie objętym kontrolą na podstawie losowo wybranych 36 spraw<sup>11</sup>. Badanie wykazało, iż:

- decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>12</sup> oraz przekazywane były w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku podatkowego,
- organ podatkowy, z jednym wyjątkiem, prawidłowo dokonywał wymiaru podatku,
- stawki podatków zastosowane w decyzjach i przyjętych deklaracjach były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miasta na dany rok,
- informacje i deklaracje podatkowe zgodnie z art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej poddawane były czynnościom sprawdzającym, co pracownicy Referatu Podatków potwierdzali stosowną adnotacją.

W badanej próbie 12 decyzji określających wymiar podatku od nieruchomości od osób fizycznych stwierdzono osiem przypadków niewłaściwego doręczenia decyzji. Stwierdzono także jeden przypadek nieprawidłowego wyliczenia powierzchni podlegającej opodatkowaniu (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

[Dowód: akta kontroli str. 728-914, 984-990]

<sup>11</sup> Wybrano 12 spraw z każdego rodzaju podatku (tj. od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych), po cztery sprawy z każdego roku z okresu objętego kontrolą, tj. 2012 – I półrocze 2014 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

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

1. W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych stwierdzono osiem<sup>13</sup> przypadków (na 12 badanych) nieprawidłowego doręczenia decyzji określającej wymiar podatku. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w przypadku, gdy nieruchomość stanowi współwłasność dwóch lub więcej podmiotów obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach, a zgodnie z art. 145 § 1 Ordynacji podatkowej pisma doręcza się stronie. W badanych przypadkach nieruchomości stanowiły współwłasność kilku osób, w tym małżeństw. Stwierdzono, iż decyzje nie były doręczane do wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków powodem takiego postępowania były wysokie koszty doręczania decyzji. W związku z występowaniem solidarnej odpowiedzialności w powyższych sprawach Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że doręczenie decyzji jednemu ze współwłaścicieli ogranicza krąg podmiotów wobec których organ podatkowy może dochodzić należności podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 728-780, 915-922]

2. W przypadku podatku od nieruchomości od osób prawnych w jednym na 12 badanych przypadków stwierdzono nieprawidłowe wyliczenie podstawy opodatkowania. W rocznej deklaracji<sup>14</sup> podmiot zadeklarował podatek od 3 działek, tj. 4/27, 4/28, 4/29 o łącznej powierzchni 9223 m<sup>2</sup>, których jest jedynym właścicielem oraz od działki o numerze 4/30 o powierzchni 639 m<sup>2</sup>, której jest współwłaścicielem w części 1/2. Podmiot w deklaracji o wysokości podatku wykazał powierzchnię tylko połowy działki nr 4/30, tj. 320 m<sup>2</sup> zamiast całości i w związku z tym kwota obliczonego i zapłaconego przez niego podatku była niższa o 261,58 zł<sup>15</sup>. Pozostali właściciele danej działki także nie uiszcili podatku od tej nieruchomości. Takie postępowanie jest niezgodne z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W wyjaśnieniach Kierownik Referatu Podatków podała, iż poprawność danych weryfikowana jest gdy zachodzą zmiany dotyczące danej nieruchomości. W trakcie kontroli NIK, tj. 25 lipca 2014 r. do wszystkich właścicieli przedmiotowej działki zostały wystosowane wezwania dotyczące złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości, a do podatnika – osoby prawnej wysłano wezwanie do złożenia korekty deklaracji.

[Dowód: akta kontroli str. 781-794, 915-922]

3. Badanie wykazało niewzywanie przez organ podatkowy do złożenia deklaracji w przypadku opóźnienia w składaniu przez podatników deklaracji podatkowych. Dotyczyło to:
  - a. dwóch<sup>16</sup> przypadków deklaracji na podatek od nieruchomości od osób prawnych, gdzie deklaracje zostały złożone z opóźnieniem wynoszącym 44 i 50 dni kalendarzowych w stosunku do ustawowego terminu określonego w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

<sup>13</sup> 1) POL.3120.1836.2014, 2) POL.3120.3013.2014, 3) POL.3120.4215.2014, 4) POL.3120.5963.2014, 5) POL. 3120.2410.2013, 6) 3120.16164.N.2012.1, 7) 3120.17155.N.2012.1, 8) 3120.26611.N.2012.1.

<sup>14</sup> Podatnik o nr ewidencyjnym 10098.

<sup>15</sup> 319 m<sup>2</sup> x 0,82 zł

<sup>16</sup> Podatnicy o nr ewidencyjnych 10066 na 2012 r. i nr 10064 na 2012 r.

- b. dwóch<sup>17</sup> przypadków deklaracji na podatek od środków transportowych, gdzie podatnicy złożyli deklaracje z opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu określonego w art. 9 ust 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Opóźnienia wyniosły 61 i 98 dni.

W wyjaśnieniach Kierownik Referatu Podatków podała, iż w przypadku podatku od nieruchomości od osób prawnych w miesiącach luty – marzec nie wzywano podatników do złożenia deklaracji ze względu na zaangażowanie wszystkich pracowników w przeprowadzenie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych tak aby wszyscy podatnicy otrzymali decyzje ustalające wymiar podatku terminowo, a dwie osoby nie są w stanie wykonać tego zdania w tak krótkim czasie, a odnośnie podatku od środków transportowych od osób prawnych wezwania podatników odbywały się telefonicznie.

W każdym przypadku podatnicy zostali obciążeni należnymi odsetkami za opóźnienie w dokonaniu wpłaty podatku, które zostały przez nich uregulowane. Zgodnie z art. 126 Ordynacji podatkowej sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub formie dokumentu elektronicznego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Gmina powinna zachować zasadę pisemności postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 801-809, 812-827, 830-836, 915-922]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W deklaracjach podatku od nieruchomości podatnicy, będący osobami prawnymi wykazują budowle, które podlegają opodatkowaniu podatkiem obliczonym procentowo od wartości budowli. W próbie objętej kontrolą stwierdzono sześć<sup>18</sup> przypadków, gdzie podatnicy wykazywali posiadane budowle. Podatek obliczony był zgodnie z uchwaloną przez Radę Miasta na dany rok właściwą stawką procentową. W dokumentacji brak było dokumentacji źródłowej<sup>19</sup> potwierdzającej przyjętą w deklaracji wartość budowli. W wyjaśnieniach Kierownik Referatu Podatków podała, że wartość tych budowli nie była przez Urząd weryfikowana, a ich wiarygodność podatnik potwierdza podpisem i pieczęcią, oświadczając, że podane dane są zgodne z prawdą.

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.

[Dowód: akta kontroli str. 844-878]

2. Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej organem podatkowym pierwszej instancji, stosownie do swojej właściwości, jest m.in. wójt, burmistrz (prezydent miasta). Ponadto, zgodnie z art. 143 § 1 ww. ustawy 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. W toku prowadzonej w Urzędzie kontroli ustalono, iż badane decyzje w sprawie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości zostały wydane przez Kierownika Referatu Podatków, działającą w oparciu o upoważnienie wydane na podstawie art. 39

<sup>17</sup> Podatnicy o nr ewidencyjnych 500020 na 2012 r. i nr 500005 na 2013 r.

<sup>18</sup> Podatnicy o nr ewidencyjnych 10129 na 2013 r., 10066 na 2013 r., 10144 na 2012 r., 10037 na 2013 r., 10097 na 2012 r., 10145 na 2014 r.

<sup>19</sup> Np. uwierzytelnione kopie bilansu, wydruki ksiąg rachunkowych.

ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>20</sup> oraz § 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Sulejówek. Jak wyjaśniono dokonanie upoważnienia na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza i dla jego skutecznego zrealizowania warunkiem koniecznym jest zachowanie formy pisemnej, skierowanie do konkretnej osoby wraz ze wskazaniem jego zakresu, co w niniejszej sprawie uczyniono. Upoważnienie zostało udzielone w formie pisemnej, został ustalony jego zakres i kategoria spraw jakie ma załatwiać w imieniu Burmistrza. Nadmienić warto, iż brak wskazania w podstawie prawnej upoważnienia przepisu ordynacji podatkowej nie ma wpływu na jego ważność na gruncie prawa podatkowego, jeżeli tylko treść tego upoważnienia odpowiada brzmieniu art. 143 Ordynacji podatkowej, tak jak jest to w niniejszej sprawie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż upoważnienie dla Kierownika Referatu Podatków powinno przede wszystkim zawierać podstawę prawną wynikającą z Ordynacji podatkowej, a nie tylko z ustawy o samorządzie gminnym.

[Dowód: akta kontroli str. 915-929]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Działania te były prowadzone rzetelnie i terminowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na wielkość uzyskanych przez Gminę dochodów.

## 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Zaległości podatkowe na koniec 2012 r., 2013 r. i I połowę 2014 r. z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły odpowiednio 737,5 tys. zł, 750,9 tys. zł i 834,6 tys. zł, z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosiły odpowiednio 101,7 tys. zł, 165,3 tys. zł i 197,7 tys. zł. W przypadku podatku od środków transportowych zaległości wносиły odpowiednio w 2012 r. 2,3 tys. zł, w 2013 r. 1 tys. zł i w I połowie 2014 r. 1,1 tys. zł i dotyczyły zaległości powstałych przed okresem objętym kontrolą.

W porównaniu ze stanem zaległości na dzień 1 stycznia 2012 r. na koniec 2012 r. nastąpiło zmniejszenie zaległości w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych o 2,6%, natomiast w latach następnych, tj. na koniec 2013 r. i I półrocza 2014 r. zaległości te wykazywały tendencję wzrostową odpowiednio o 1,8% i 11,1%. W zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych stan zaległości od początku 2012 r. powiększał się o 23,6%, 62,5% i 19,6%. Stan zaległości podatku od środków transportowych od osób prawnych zmalał w porównaniu do 2012 r. o 54% w 2013 r. i ponownie wzrósł o 7,6% w I połowie 2014 r.

W zakresie wskaźnika windykacji<sup>21</sup> zaległych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości nastąpiła poprawa w podatku od nieruchomości od osób fizycznych z 35,6% w 2012 r. do 47,4% w 2013 r. oraz pogorszenie w przypadku osób prawnych z 52,8% na 13,9%. Liczba wystawionych tytułów wykonawczych wzrosła w 2013 r. w stosunku do 2012 r. w przypadku osób fizycznych o 121, a w przypadku osób prawnych o jeden tytuł wykonawczy. Wzrosła również kwota zaległości łącznie objęta upomnieniami o 282,1 tys. zł w badanym okresie.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 165-175, 991, 1173-1180]

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>21</sup> Wskaźnik pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi.



W Urzędzie nie ustalono pisemnej procedury w zakresie windykacji należności podatkowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Referatu Podatków analizę terminowości wpłat podatków prowadzi w Urzędzie Referat Podatków. Analiza taka jest dokonywana w przypadku osób fizycznych dwa razy w roku, tj. po terminie wpłaty drugiej i czwartej raty podatku od nieruchomości, a w przypadku osób prawnych po terminie płatności każdej raty. W przypadku stwierdzenia braku wpływu należności wystawiane są upomnienia.

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<sup>22</sup>. System finansowo księgowy umożliwia automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych oraz ich raportów. Także naliczanie odsetek od nieterminowej wpłaty dokonuje się poprzez wykorzystanie funkcji generowanych przez program, natomiast opłatę prolongacyjną wylicza się odrębnie.

[Dowód: akta kontroli str. 1184-1189]

Szczegółowym badaniem objęto 24 sprawy<sup>23</sup> dotyczące zaległości podatkowych. W wyniku kontroli stwierdzono, iż upomnienia w stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą należności były wystawiane terminowo. Oprócz zaległych rat podatków podatnik był obciążany także odpowiednimi odsetkami za nieterminowe regulowanie zobowiązania. W wyniku wystawienia upomnień w sześciu przypadkach na 24 kontrolowane, podatnicy uregulowali powstałe zaległości. W stosunku do pozostałych podatników w odpowiednim terminie były wystawiane tytuły wykonawcze, które następnie niezwłocznie były przekazywane do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego (z wyjątkiem dwóch przypadków - szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*). Organ podatkowy występował także pisemnie do Urzędu Skarbowego z prośbą o poinformowanie o bieżącym stanie sprawy w stosunku do złożonych tytułów wykonawczych.

[Dowód: akta kontroli str. 991-1189]

Ustalone  
nieprawidłowości

W badanym obszarze skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w przypadkach dwóch<sup>24</sup> osób prawnych wystawiano w 2014 r. upomnienia dotyczące zaległości w płatności, natomiast mimo braku wpływu zaległych należności do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wystawiono tytułów wykonawczych. W wyjaśnieniach Kierownik Referatu Podatków podała, iż w przypadku podatnika nr 10064 w rozmowie telefonicznej ustalono, iż zachodzą chwilowe kłopoty z zapłatą podatku i podatnik poprosił telefonicznie o zwłokę z wystawieniem tytułu wykonawczego, natomiast podatnik nr 10141 jest firmą zajmującą się sprzedażą mieszkań i w związku z tym bieżąca sprzedaż wiąże się z ciągłymi zmianami w należnym podatku od nieruchomości. NIK zwraca uwagę, iż wszelkie ustalenia i podejmowane decyzje w zakresie spraw podatkowych, zgodnie z art. 126 Ordynacji podatkowej powinny mieć formę pisemną. Dlatego ustalany stan faktyczny lub powzięte decyzje w zakresie dalszego postępowania winny zostać potwierdzone na piśmie.

[Dowód: akta kontroli str. 992, 998-999, 1184-1189]

<sup>22</sup> 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.). Akt uchylony dnia 22 maja 2014 r.

<sup>23</sup> Po 12 postępowań w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych z okresu objętego kontrolą, tj. 2012 r. – I półrocze 2014 r.

<sup>24</sup> Podatnik o nr ewidencyjnym 10064 za 2014 r. i nr 10141 za 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Egzekwowanie zaległości podatkowych było przez organ podatkowy dokonywane rzetelnie. Regularnie wystawiane były upomnienia i tytuły wykonawcze w stosunku do podatników zalegających z zapłatą podatków. Wraz ze wzrostem stanu zaległości rosła także kwota zaległości objęta upomnieniami oraz liczba wystawianych tytułów wykonawczych.

### 3. Prawidłowość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przygotowano strategii podatkowej w formie odrębnego opracowania oraz nie została ustanowiona odrębna procedura wewnętrzna w zakresie zasad stosowania ulg, umarzania, rozkładania na raty i odraczania należności podatkowych. Rada Miasta skorzystała jedynie z uprawnienia przewidzianego w art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej i wprowadziła opłatę prolongacyjną<sup>25</sup> z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych stanowiących dochód gminy w wysokości 50% stawki odsetek za zwłokę, ogłoszonej przez Ministra Finansów na podstawie art. 56 § 3 ww. ustawy.

Obowiązujące w latach 2012-2014 stawki podatku od nieruchomości dla osób fizycznych i prawnych oraz podatku od środków transportowych uchwalone przez Radę Miasta były niższe w stosunku do górnych granic stawek określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów na lata 2012-2014. Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków decyzje w sprawie wysokości stawek podatkowych poprzedzone były analizami roboczymi, ale nie sporządzano dokumentów analitycznych i opracowań.

[Dowód: akta kontroli str. 144-147, 244-278, 357-358, 600-620]

Rada Miasta przy określaniu stawek podatku od nieruchomości, zgodnie z uzasadnieniami podjętych uchwał, brała pod uwagę znaczące wpływy podatku od nieruchomości stanowiące istotne źródło zabezpieczenia realizacji podstawowych zadań gminy. Natomiast w zakresie podatku od środków transportowych wprowadzenie preferencyjnych stawek miało na celu poprawę konkurencyjności gminy w opodatkowaniu środków transportowych.

[Dowód: akta kontroli str. 144-147, 247-275, 600-620]

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 15 005 475,82 zł, tj. 31,14 % w stosunku do kwoty dochodów wyliczonej wg górnych stawek (tj. 48 194 426,91 zł), z tego:

- o 3 028 693 zł, tj. 18,25 % w podatku od nieruchomości od osób fizycznych,
- o 2 077 823 zł, tj. 15,61 % w podatku od nieruchomości od osób prawnych,
- o 9 898 959,82 zł, tj. 54,12 % w podatku od środków transportowych.

[Dowód: akta kontroli str. 170, 309-348]

W okresie objętym kontrolą podatnicy złożyli łącznie 106 wniosków o udzielenie ulg lub zwolnień podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości i podatku od

<sup>25</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Sulejówku Nr 76/VIII/99 z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie opłaty prolongacyjnej, uchwała Rady Miasta Sulejówek Nr LI/356/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie opłaty prolongacyjnej.

środków transportowych na łączną kwotę 885 204,27 zł<sup>26</sup>. Wydano 78 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub części na łączną kwotę 758 785,59 zł, z czego 27 dotyczyło umorzenia zaległości lub odsetek na łączną kwotę 55 688,30 zł, natomiast 51 dotyczyło alternatywnie odroczenia, rozłożenia na raty, zwolnienia z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru na łączną kwotę 703 097,29 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 171, 349-352, 354-356]

Badaniem objęto dokumentację 28 postępowań dotyczących udzielania ulg w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i osób prawnych w łącznej kwocie 722 569,63 zł, w tym 17 postępowań zakończonych przyznaniem ulgi w spłacie podatku lub zaległości podatkowej w kwocie 574 737,16 zł, siedem postępowań zakończonych odmową udzielenia ulgi na kwotę 133 431,90 zł, cztery postępowania zakończone postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie ulgi w spłacie podatku lub zaległości podatkowej na kwotę 14 400,57 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 349-358, 368-599]

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyniku badania ww. dokumentacji 28 postępowań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W siedmiu postępowaniach<sup>27</sup> organ podatkowy wydał rozstrzygnięcie bez zebrania kompletnego materiału dowodowego lub przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego potwierdzającego okoliczności uznane przez organ podatkowy jako uzasadniające zastosowanie ulgi lub jej odmowę. W szczególności organ podatkowy, mimo powołania się w uzasadnieniu faktycznym decyzji, nie ustalił aktualnej sytuacji finansowej, zdrowotnej bądź rodzinnej podatników w oparciu, o które udzielił ulgi w podatku od nieruchomości. Bazowano na oświadczeniach i informacjach przedstawionych we wnioskach o ulgę bez egzekwowania potwierdzających dowodów. I tak, organ podatkowy nie zgromadził w aktach postępowań zaświadczeń o zarobkach podatników ubiegających się o ulgę, dowodów potwierdzających trudną sytuację rodzinną i finansową podatnika spowodowaną m.in. odziedziczeniem ogromnych długów po śmieci bliskiej osoby, brakiem dochodów z pracy i prawa do zasiłku, przebytymi chorobami (dot. podatników osób fizycznych), a także sprawozdań finansowych, wyciągów z konta potwierdzających aktualną sytuację finansową podatnika (dot. podatników prowadzących działalność gospodarczą w formie spółek handlowych).

[Dowód: akta kontroli str. 368-389, 397-400, 540-547, 555-593]

Zgodnie z art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Stosownie do art. 122 Ordynacji podatkowej w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że wzywano podatników telefonicznie, ale nie dostarczali dodatkowych materiałów dowodowych i nie było możliwości wyegzekwowania od podatników innych materiałów dowodowych, niż te które są

<sup>26</sup> W tym: 45 wniosków w 2012 r. na kwotę 238 394,39 zł, 40 wniosków w 2013 r. na kwotę 467 794,40 zł i 21 wniosków w I połowie 2014 r. na kwotę 179 015,48 zł. W 51 wnioskach na łączną kwotę 61 934,70 zł wystąpiono o umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych lub odsetek. 55 wniosków na łączną kwotę 823 269,57 zł dotyczyło odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty, zwolnienia z obowiązku pobrania lub ograniczenia poboru.

<sup>27</sup> POL.3120.26473.1.2012.B z dnia 13.01.2012, POL.3120.2199.2012.06.B z dnia 05.03.2012 wraz ze zmianą w zakresie wymiaru wysokości rat podatku, tj. POL.3120.2199.2012.15.B z dnia 25.04.2012, POL.3120.9698.2012.32.B z dnia 31.08.2012, POL.3120.5.14.2013 z dnia 27.02.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 12.07.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 05.09.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 04.10.2013.

załączone w aktach sprawy. Ulg udzielono, aby umożliwić podatnikom spłatę zadłużenia w podatku od nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620]

2. W pięciu postępowaniach<sup>28</sup> organ podatkowy przed wydaniem decyzji nie umożliwił stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań stosownie do art. 123 § 1 w zw. z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, a wydana decyzja nie uwzględniała w całości wniosku strony oraz nie dotyczyła przypadków, o których mowa art. 200 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy nie zamieszczono dokumentów potwierdzających zachowanie zasady informowania podatnika określonej w art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 368-381, 412-417, 534-539, 548-554, 570-577]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że przed wydaniem decyzji informowano stronę ustnie – telefonicznie, zapewniając im możliwość wypowiedzenia się w sprawie. Jednocześnie oświadczyła, że podatnicy zapoznali się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i wypowiedzieli się w tym zakresie ustnie.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że *artykuł 200 § 1 Ordynacji podatkowej, zawierający konkretyzację normy ujętej w art. 123 Ordynacji podatkowej, stanowi procesową gwarancję realizacji uprawnień strony postępowania podatkowego w zakresie jej pełnego udziału w tym postępowaniu. Wyznaczenie stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego powinno nastąpić bezpośrednio przed wydaniem decyzji, czyli po zakończeniu postępowania wyjaśniającego. Strona musi wiedzieć, że organ podatkowy zakończył już definitywnie postępowanie wyjaśniające i po zapoznaniu się z jej ewentualnym stanowiskiem wyda decyzję (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2002 r., I SA/Łd 1657 i 1658/00, niepubl.). Realizacja normy zawartej w art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej nie zależy od uznania organu podatkowego, lecz jest prawem podatnika i obowiązkiem organu (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2002 r., III SA 585/01, niepubl.)<sup>29</sup>. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że stosownie do art. 126 Ordynacji podatkowej sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Kwestię sposobu dokumentowania postępowania podatkowego regulują art. 172-177 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 172 § 1 organ podatkowy sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Zasada pisemności wynikająca z art. 126 Ordynacji podatkowej odnosi się nie tylko do decyzji czy postanowień, ale organ podatkowy powinien ją stosować przy każdej czynności prowadzonego postępowania podatkowego (wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r., I FSK 1266/09, LEX nr 617235).*

3. W siedmiu postępowaniach<sup>30</sup> organ podatkowy nie wydał decyzji w terminie jednego miesiąca przewidzianym w art. 139 Ordynacji podatkowej oraz nie zawiadomił strony o niezakończonym postępowaniu w terminie stosownie do art. 140

<sup>28</sup> POL.3120.26473.1.2012.B z dnia 13.01.2012, POL.3120.14655.2012.45.B z dnia 31.12.2012, POL.3120.3717.2012.12.B z dnia 10.04.2012, POL.3120.12610.2012.44.B z dnia 14.12.2012, POL.3120.5.14.2013 z dnia 05.09.2013.

<sup>29</sup> Patrz System Informacji Prawnej Lex - komentarz do art. 200 ustawy Ordynacja podatkowa – Piotr Pietrasz – stan prawny 15.01.2013.

<sup>30</sup> POL.3120.14322.04.2012.B z dnia 21.02.2012, POL.3120.5.19.2013 z dnia 28.05.2013, POL.3120.5.31.2013 z dnia 11.12.2013, POL.3120.5.19.2013 z dnia 24.01.2014, POL.3120.5.33.2013 z dnia 25.02.2014, POL.3120.5.11.2014 z dnia 29.05.2014, POL.3120.2624.2012.11.B z dnia 10.04.2012.

Ordynacji podatkowej. W aktach sprawy nie zamieszczono dokumentów potwierdzających, że organ podatkowy traktuje sprawę jako szczególnie skomplikowaną, oraz że będzie ona rozpatrzona w terminie dwóch miesięcy od momentu wszczęcia postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 390-396, 431-443, 462-470, 475-494, 507-515, 528-533]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że w przypadku pięciu postępowań nie wydano decyzji ponieważ sprawa była skomplikowana, o czym strony zostały poinformowane telefonicznie bądź ustnie. Natomiast w pozostałych dwóch przypadkach organ podatkowy czekał bądź na wypowiedzenie się podatnika w zakresie zebranego materiału dowodowego bądź na uzupełnienie dokumentów przez podatnika. W powyższych dwóch przypadkach odpowiednio powiadomiono stronę ustnie o niezłażwieniu sprawy w terminie oraz przeoczono termin powiadomienia strony o niezłażwieniu sprawy w terminie, o którym mowa w art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 126 Ordynacji podatkowej sprawy podatkowe złażwane są w formie pisemnej lub formie dokumentu elektronicznego.

4. W dwóch postępowaniach<sup>31</sup> organ podatkowy odstąpił od naliczenia opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłżenia na raty zaległści w podatku od nieruchomości, co było niezgodne z uchwałą Rady Miasta dotyczącą opłaty prolongacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 276-278, 382-389, 516-521, 1214-1232]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że: „*naliczenie prolongaty (...) zostało pominięte przez przeoczenie*”.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620]

5. W dziewięciu postępowaniach<sup>32</sup> przy udzieleniu przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie badano czy udzielona ulga stanowić będzie pomoc publiczną, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dot. pomocy publicznej. W uzasadnieniu decyzji przyznającej ulgę nie wskazano, czy zastosowana ulga jest lub nie jest traktowana jako pomoc publiczna.

[Dowód: akta kontroli str. 485-494, 522-533, 540-547, 555-599]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że: „*przy udzielaniu ulgi nie było badane czy są spełnione przesłanki udzielenia ulgi stanowiącej pomoc publiczną, ponieważ ulga nie stanowiła pomocy publicznej*”.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w postępowaniach dot. udzielania ulg w zakresie podatków, po stwierdzeniu, że w rozpatrywanych sprawach za przyznaniem ulg przemawia ważny interes podatnika lub interes publiczny organ podatkowy powinien przejść do ustalenia czy wnioskodawca jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą. Ustalenie, że wniosek pochodzi od takiego podmiotu skutkuje tym, że dalsze postępowanie w sprawie udzielenia ulgi w spłacie powinno być prowadzone z uwzględnieniem przepisów regulujących pomoc publiczną<sup>33</sup>. Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

<sup>31</sup> POL.3120.2199.2012.06.B z dnia 05.03.2012, POL.3120.5.13.2014 z dnia 20.05.2014.

<sup>32</sup> POL.3120.5.33.2013 z dnia 25.02.2014, POL.3120.2116.2012.05 z dnia 27.02.2012, POL.3120.2624.2012.11.B z dnia 10.04.2012, POL.3120.9698.2012.32.B z dnia 31.08.2012, POL.3120.5.14.2013 z dnia 27.02.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 12.07.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 05.09.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 04.10.2013, POL.3120.5.1.2014 z dnia 25.02.2014.

<sup>33</sup> Patrz komentarz do art. 67b ustawy - Ordynacja podatkowa – Leonard Etel - stan prawny 2013.01.15.

w Bydgoszczy z dnia 21 kwietnia 2009 r. o sygn. akt. I SA/Bd 90/09 „organ I instancji winien sprawdzić istnienie przesłanek z art. 67a jak i z art. 67b o.p. Podstawową czynnością organu winno być sprawdzenie czy udzielenie ulgi stanowić będzie pomoc publiczną. W razie stwierdzenia, że ulga nie będzie taką pomocą, można jej udzielić bez stosowania dalszych procedur dopuszczających udzielenie pomocy publicznej, wyłącznie na podstawie art. 67a i 67 b cyt. ustawy Ordynacja podatkowa. Organ winien to rozstrzygnąć mając na uwadze art. 87 postanowienia traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). W wypadku, gdy ulga stanowić będzie pomoc publiczną organ winien stosować się do postanowień ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”<sup>34</sup>

6. W dziewięciu wezwaniach<sup>35</sup> do uzupełnienia złożonego wniosku o ulgę w podatku od nieruchomości, nie zawarto informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do treści wezwania stosownie do art. 159 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 438-439, 448-449, 456-457, 468-469, 483-484, 492-493, 499-500, 505-506, 514-515, 1197-1200]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że: „przeoczono wpisanie informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do treści wezwania”.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620, 1197-1200]

7. W dwóch postępowaniach<sup>36</sup> nie udokumentowano doręczenia decyzji stronie, czym naruszono art. 144 Ordynacji podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 528-533, 563-569]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że w pierwszym postępowaniu<sup>37</sup> „decyzja była odebrana osobiście przez pracownika z biura podawczego tut. Urzędu i nie pozostawiono pokwitowania odbioru. Pozycja widnieje w rejestrze pism wychodzących”. Natomiast w drugim postępowaniu<sup>38</sup> „doręczono decyzję podatnikowi za zwrotnym poświadczeniem odbioru, ale przyczyny braku zwrotki nie potrafię wyjaśnić”. Na podstawie dziennika głównego obejmującego korespondencję wychodzącą z urzędu ustalono, że ww. decyzja została nadana w dniu 16.07.2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 563-567, 600-620]

8. Nierzetelnie sporządzono wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków w 2013 r. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł<sup>39</sup>. W powyższym wykazie nie wykazano dwóch podmiotów, którym udzielono ulg w podatku od nieruchomości w pięciu decyzjach<sup>40</sup> wydanych przez organ podatkowy.

[Dowód: akta kontroli str. 350, 355, 357-363]

<sup>34</sup> Lex Nr 557202.

<sup>35</sup> POL.3120.5.19.2013 z dnia 07.05.2013, POL.3120.5.31.2013 z dnia 10.10.2013, POL.3120.5.27.2013 z dnia 12.08.2013, POL.3120.5.19.2013 z dnia 06.12.2013, POL.3120.5.33.2013 z dnia 10.12.2013, POL.3120.5.34.2013 z dnia 06.12.2013, POL.3120.5.11.2014 z dnia 17.04.2014, POL.3120.5.4.2014 z dnia 26.02.2014, POL.3120.5.23.2013 z dnia 25.06.2013.

<sup>36</sup> POL.3120.2624.2012.11.B z dnia 10.04.2012, POL.3120.5.14.2013 z dnia 12.07.2013.

<sup>37</sup> Dot. POL.3120.2624.2012.11.B z dnia 10.04.2012.

<sup>38</sup> Dot. POL.3120.5.14.2013 z dnia 12.07.2013.

<sup>39</sup> Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500,00 zł (załącznik nr 6 do Zarządzenia Nr BBM.0050.86.2014 Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 27 maja 2014 r.).

<sup>40</sup> POL.3120.5.19.2013 z dnia 28.05.2013, POL.3120.5.4.2013 z dnia 27.02.2013, POL.3120.5.4.2013 z dnia 12.07.2013, POL.3120.5.4.2013 z dnia 05.09.2013, POL.3120.5.4.2013 z dnia 04.10.2013.

Zgodnie z art. 37 ust.1 pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>41</sup> zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek podawać do publicznej wiadomości w terminie do dnia 31 maja roku następnego m.in. informację obejmującą wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia oraz wykaz osób fizycznych i prawnych, oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że omyłkowo pominięto ww. decyzje podczas opracowywania zarządzenia Burmistrza Miasta Sulejówek i nie podano do publicznej wiadomości podatników, ponieważ dokumenty były odesłane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

[Dowód: akta kontroli str.1184-1189]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewystarczające zdaniem Izby udokumentowanie i wykazanie w uzasadnieniu pięciu decyzji<sup>42</sup> ważnego interesu podatnika, o którym mowa w art. 67a Ordynacji podatkowej. W powyższych sprawach nie udokumentowano i nie wykazano w sposób wystarczający trudnej sytuacji podatnika będącej rezultatem zaistnienia niezależnych od niego okoliczności. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem<sup>43</sup> trudna sytuacja finansowa, zaleganie przez kontrahentów z zapłatą należności są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogą być samoistnie traktowane jako podstawa udzielenia ulgi podatkowej (tj. nie stanowią przesłanki wystąpienia ważnego interesu podatnika ani interesu publicznego). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyznawanie ulg podatkowych jest instytucją prawną o charakterze wyjątkowym, nie może być nadużywane, ponieważ stanowi to odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania.

[Dowód: akta kontroli str. 540-547, 555-593]

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że: *„udzielono ulgi w postaci odroczenia terminu płatności, bez wskazania ważnego interesu podatnika ze względu na brak dokumentów”* oraz że przy udzielaniu kolejnych ulg *„brano pod uwagę, fakt niewywiązywania się podatnika z płatności zaległego podatku, ale według zapewnień podatnika dług miał być uregulowany”*.

[Dowód: akta kontroli str. 600-620, 1197-1200]

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>42</sup> POL.3120.9698.2012.32.B z dnia 31.08.2012, POL.3120.5.14.2013 z dnia 27.02.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 12.07.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 05.09.2013, POL.3120.5.14.2013 z dnia 04.10.2013. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano m.in. na bardzo trudną sytuację finansową podatnika prowadzącego działalność gospodarczą, brak zapłaty zobowiązań przez kontrahentów spółki i trudności w egzekwowaniu należności, fakt ubiegania się podatnika o dofinansowanie ze środków europejskich oraz związaną z tym konieczność uwolnienia rachunku bankowego od czynności egzekucyjnych w celu umożliwienia uruchomienia finansowania czy przeciąganie się procedury wydania decyzji środowiskowej mającej wpływ na pozyskanie środków dla spółki.

<sup>43</sup> Patrz wyrok WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. (SA/Sz 945/01), wyrok WSA w Lublinie z 12 czerwca 2000 r. (I SA/Lu 375/99), wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2008 r. (III SA/Wa 1372/08).

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

#### 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 cywilnoprawny<sup>44</sup>. 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 3 lata lub czas nieoznaczony, jak również nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości stosownie do art. 23 ust.1 pkt 3, w związku z art. 25 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>45</sup> (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).

[Dowód: akta kontroli str. 279-290, 624, 709-718]

Zarządzeniem Burmistrza Miasta Sulejówek<sup>46</sup> przyjęto plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2014 – 2016. Plan składał się z zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości gminy oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości zasobu, prognozy wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminy oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gminy, prognozy aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminy oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gminy, programu zagospodarowania nieruchomości zasobu. Program zagospodarowania

<sup>44</sup> Uchwała Rady Miasta Sulejówek Nr LXV/378/2010 z dnia 2 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Sulejówek lub jego jednostkom podległym oraz wskazania organów do tego uprawnionych (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r. Nr 197, poz. 5492), zmieniona uchwałą Rady Miasta Sulejówek Nr XL/304/2013 z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Sulejówek lub jego jednostkom podległym oraz wskazania organów do tego uprawnionych (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 6169).

<sup>45</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

<sup>46</sup> Zarządzenie nr: BBM.0050.111.2014 Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 28 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości gminy Miasta Sulejówek w latach 2014 – 2016.



nieruchomości zasobu zawierał informacje o nieruchomościach planowanych do sprzedaży oraz oddania w trwały zarząd w latach 2014-2016. W powyższym planie zaznaczono, iż gospodarowanie zasobem związane z przekroczeniem zwykłego zarządu jest rozpatrywane indywidualnie przez Radę Miasta Sulejówek w formie uchwał, a Rada Miasta nie jest związana z ustaleniami niniejszego planu.

[Dowód: akta kontroli str. 625-634]

W okresie 2012-2014 (I półrocze) dokonano sprzedaży czterech działek<sup>47</sup> w drodze przetargów ustnych nieograniczonych oraz sprzedaży dwóch działek<sup>48</sup> w drodze bezprzetargowej na rzecz ich użytkowników wieczystych. Łącznie sprzedano grunty o powierzchni 0,6299 ha za kwotę 2.649.691 zł, co stanowiło 102,78% wartości tych nieruchomości według wyceny rzeczoznawców (2.577.949 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 172, 621-623]

Badaniem objęto sprzedaż czterech działek w trybie przetargowym<sup>49</sup>. Zgodę na ich sprzedaż wyraziła Rada Miasta w formie uchwały<sup>50</sup>. Postępowania były prowadzone na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>51</sup>. W prowadzonych postępowaniach Urząd korzystał z aktualnych operatów szacunkowych. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawano do publicznej wiadomości stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. We wszystkich przypadkach umowy przenoszące własność nieruchomości zawierane były po zapłaceniu przez nabywców ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu.

[Dowód: akta kontroli str. 639-667]

W 2012 r. w Gminie zawartych było 274 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 671 544,19 zł. W 2013 r. w Gminie zawartych było 281 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 536 247,14 zł. Natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. obowiązywało 256 umów dzierżawy bądź najmu, z których uzyskano dochody w łącznej kwocie 352 524,58 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 173]

Badaniem objęto obowiązujące w okresie 2012-2014 (I półrocze) trzy umowy wieloletniej dzierżawy<sup>52</sup>, z których dwie były zawarte na okres 30 lat, jedna na okres dziewięciu lat. We wszystkich przypadkach upubliczniono informację o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku ww. umów na wieloletnią dzierżawę, umowy były zawierane każdorazowo po uzyskaniu zgody Rady Miasta<sup>53</sup>. Jednocześnie, w przypadku dwóch z ww. umów Rada Miasta w uchwale wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy, co było zgodne z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ze wszystkimi

<sup>47</sup> Dot. działek o numerach: 22 z obrębu 42, 34/1 z obrębu 3, 76 z obrębu 9 oraz 77 z obrębu 9.

<sup>48</sup> Dot. działek o numerach: 3/8 z obrębu 42 i 13/20 z obrębu 50.

<sup>49</sup> Badaniem nie objęto sprzedaży dwóch działek w drodze bezprzetargowej na rzecz ich użytkowników wieczystych, z uwagi na niską wartość sprzedaży.

<sup>50</sup> Uchwała Nr VII/46/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 31 marca 2011 r.

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

<sup>52</sup> 1) Budowa „Domu Spokojnej Jesieni”, 2) Realizacja kompleksu muzealnego związanego z osobą Marszałka Józefa Piłsudskiego wraz z centrum edukacyjnym i zapleczem dla zwiedzających, 3) Eksploatacja istniejącej wieży dla instalacji urządzeń telekomunikacyjnych oraz posadowionego na fundamencie kontenera wraz z infrastrukturą techniczną przeznaczonych do pracy w systemie telefonii cyfrowej.

<sup>53</sup> Uchwała Rady Miasta Sulejówek Nr 39/X/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 r., uchwała Rady Miasta Sulejówek Nr LXVI/379/2010 z dnia 2 września 2010 r., uchwała Rady Miasta Sulejówek Nr 129/XXIII/04 z dnia 21 maja 2004 r.

dzierżawcami zostały zawarte umowy, w których wprowadzono zapisy zabezpieczające interes Gminy, tj. postanowienia o warunkach waloryzacji czynszu, postanowienia o ustaleniu odsetek umownych bądź kar umownych z tytułu nieterminowej opłaty czynszu.

Dowód: akta kontroli str. 668-708, 719-724]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

[Dowód: akta kontroli str. 624]

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

Magdalena Łukomska Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że z powodu braku uchwały w zakresie określania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas nieoznaczony, oraz z uwagi na małą ilość nieruchomości komunalnych, gospodarowanie zasobem związane z przekroczeniem zwykłego zarządu jest rozpatrywane przez Radę Miasta Sulejówek.

[Dowód: akta kontroli str. 624, 709-718]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ww. art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano zarówno na organ wykonawczy gminy na którym spoczywa ustawowy obowiązek gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, jak i czynności wchodzące w zakres gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, o których mowa w art. 23 ust. 1, obejmujące m.in. obowiązek sporządzenia planów wykorzystania zasobu. Powyższy przepis nie narusza kompetencji rady gminy wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym<sup>54</sup>.

Ocena częściowa

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

<sup>54</sup> Patrz komentarz do art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami – Ewa Bończyk Kucharczyk – stan prawny 2013.02.28.

## 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

W Gminie w 2012 r. planowane dochody ogółem w wysokości 57 136,2 tys. zł wykonano w 97,5 %, w tym dochody z majątku<sup>55</sup> wykonano na poziomie 97,0% w kwocie 2 987 tys. zł. W 2013 r. plan w kwocie 63 562,3 tys. zł zrealizowano w 98,2%, w tym dochody z majątku zrealizowano w 89,6% w kwocie 1 080,8 tys. zł. W 2014 r. planowano dochody w kwocie 61 674,7 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2014 r. wykonano 51,8%, w tym dochody z majątku wykonano na poziomie 31,2% w kwocie 736,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 165-175, 309, 348]

Plany dochodów w Gminie określone są po przeprowadzeniu analizy wykonanych dochodów w latach ubiegłych. Analizy takiej dokonują Referaty Urzędu realizujące dochody, poprzez oszacowanie wielkości dochodów na dany rok na podstawie umów dzierżawy, najmu i innych. Planowanie dochodów dokonuje się także poprzez analizę przez Burmistrza Miasta wspólnie z Radą Miasta możliwości sprzedaży działek gminnych. W wyniku badań kontrolnych stwierdzono, iż planowane dochody korespondowały z opracowaną w Gminie Wieloletnią Prognoza Finansową. Natomiast Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości został opracowany dopiero w trakcie badań kontrolnych, tj. 28 lipca 2014 r. w związku z czym nie jest możliwe ustalenie, czy planowanie dochodów z majątku miało podstawę lub czy było zgodne z kompleksowym dokumentem dotyczącym wykorzystania dostępnych w Gminie nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 100-143, 625-634, 1184-1192]

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

- w § 076 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, gdzie w 2012 r. planowano 55 tys. zł, w 2013 r. planowano 240 tys. zł, a w 2014 r. zaplanowano 200 tys. zł,
- w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*, gdzie w 2012 r. planowano 1 988 tys. zł, w 2013 r. nie planowano dochodów i w 2014 r. planowano 1 246,4 tys. zł,
- w § 075 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j.s.t.*, gdzie w 2012 r. zaplanowano 736 tys. zł, w 2013 r. 665,8 tys. zł i w 2014 r. 631,3 tys. zł.

Powodem różnic w planie, jak wyjaśniono, było przede wszystkim przekształcenie w 2013 r. przez podatników prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i związanego z tym obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości, negatywne zakończenie przetargów na sprzedaż działek, a także wejście w życie ustawy o gospodarowaniu odpadami, która spowodowała, iż opłaty za odpady nie są jak dotąd wliczane w czynsz mieszkaniowy, ale opłacane przez odbiorców indywidualnie. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do wysokości planowanych dochodów. Różnice w planie w poszczególnych latach wynikały m.in. z przeanalizowania realizacji dochodów z lat poprzednich, bieżącej sytuacji oraz oszacowania możliwości ich uzyskania na podstawie zawartych umów.

[Dowód: akta kontroli str. 1184-1196]

<sup>55</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.

Planowane przez Urząd dochody były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia. Jedynie w 2013 r. w § 078 (*zbycie praw majątkowych*) jak wyjaśniono omyłkowo nie zaplanowano dochodów, mimo ich wykonania w kwocie 0,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1184-1196]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>56</sup>, wnosi o:

1. Doręczanie decyzji dotyczących wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych wszystkim podmiotom zobowiązanym do zapłaty podatku.
2. Zachowanie zasady pisemności w sprawach dotyczących postępowania w sprawach podatkowych stosownie do art. 126 Ordynacji podatkowej.
3. Udzielanie indywidualnych ulg podatkowych po spełnieniu przesłanek do ich udzielenia, w oparciu o rzetelną dokumentację, potwierdzającą występowanie okoliczności uzasadniających przyznanie ulg.
4. Zapewnienie podatnikom czynnego udziału na każdym etapie postępowania stosownie do art. 123 § 1 w zw. z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.
5. Terminowe wydawanie decyzji w sprawie ulg podatkowych stosownie do art. 139 Ordynacji podatkowej, oraz zawiadamianie stron o każdym przypadku niezłatwienia sprawy zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej.
6. Naliczanie opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków stosownie do podjętej uchwały.
7. Zamieszczanie w treści wezwania do uzupełnienia wniosku o ulgę informacji, o których mowa w art. 159 Ordynacji podatkowej.
8. Rzetelne sporządzanie wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł stosownie do art. 37 ust.1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych.

## 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

<sup>56</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia      wrzesień 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor  
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:  
Monika Brzozowska  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*

Piotr Dziwisz  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*