



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-012-02/2014

P/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/005 — Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.

Kontroler Emilia Wyciszkiwicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90042 z dnia 14 lipca 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Poddębicach (zwany dalej „Urzędem”), ul. Łódzka 17/21, 99-200 Poddębice, regon 524275.

kierownik jednostki kontrolowanej Sęczkowski Piotr, Burmistrz Poddębic, zwany dalej „Burmistrzem Poddębic”.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)

W zakresie prawidłowości i skuteczności realizacji podatków lokalnych kontrolą objęto podatek od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz podatek od środków transportowych od osób prawnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację w Gminie Poddębice zadań w zakresie pozyskiwania w latach 2012 – 2014 dochodów własnych z podatków lokalnych oraz majątku.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo i terminowo wymierzano podatek od środków transportowych oraz właściwie planowano i realizowano dochody z majątku. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- niezapewnienia pracownikom Urzędu, zajmującym się wymiarem podatku od nieruchomości, dostępu do prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Poddębicach ewidencji gruntów i budynków, stanowiącej podstawę ustalenia wysokości należnego podatku,
- nierzetelnego prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości i wymierzania podatku od nieruchomości,
- zwłoki w egzekwowaniu zaległości podatkowych,
- nieprawidłowego prowadzenia postępowań dotyczących przyznawania ulg i umarzania zaległości podatkowych,
- nienależnego udzielenia pomocy de minimis,
- braku planu wykorzystania zasobu nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązujące w 2012, 2013 i 2014 roku uchwały Rady Miejskiej w Poddębicach w sprawie określenia wysokości stawek podatkowych² podjęto

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

i podano do publicznej wiadomości w terminach umożliwiających ich prawidłowe wejście w życie. Uchwalone stawki podatku mieściły się w granicach ustalonych przez Ministra Finansów³ i uwzględniały wszystkie przedmioty opodatkowania oraz kategorie, wskazane w art. 5 ust. 1 i art. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴. Uchwały nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek podatku i nieuprawnionych zwolnień.

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

1.2. Zrealizowane dochody z tytułu objętych kontrolą podatków wyniosły: 4.253,9 tys. zł w 2012 r., 4.619,5 tys. zł w 2013 r. i 2.501,1 tys. zł w I połowie 2014 r.⁵ i stanowiły średnio 8,9% dochodów ogółem gminy. Najwyższe wpływy uzyskano z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych: odpowiednio 2.263,8 tys. zł, 2.398,4 tys. zł i 1.182,8 tys. zł, zaś najniższe z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych: 191,8 tys. zł, 189,4 tys. zł i 104,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24)

1.3. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r.⁶, ewidencję podatkową nieruchomości prowadzono w Urzędzie w systemie informatycznym, umożliwiającym eksport danych oraz tworzenie raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika. Dla poszczególnych podatników w ewidencji wskazywano m.in. wartość budowli, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków. W wyniku oględzin systemu u części podatników stwierdzono braki numerów NIP, REGON, PESEL, adresów i identyfikatorów nieruchomości oraz numerów ksiąg wieczystych.

W Urzędzie brak było stałego dostępu do danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Poddębicach⁷. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono także kompleksowego porównania i aktualizacji ewidencji podatkowej nieruchomości w oparciu o takie dane.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 266-267, 892, 896, 903, 907)

1.4. W Urzędzie nie prowadzono oddzielnego rejestru informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych⁸. Kontrola 12 informacji⁹ nie wykazała opóźnień w ustalaniu wymiaru podatku.

(dowód: akta kontroli str. 28, 895, 899)

1.5. W okresie objętym kontrolą u podatników nie przeprowadzono kontroli, o których mowa w art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁰. Brak kontroli Burmistrz Poddębic uzasadnił ograniczeniami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 895, 899, 903, 907)

1.6. Według danych z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej („CEIDG”) w latach 2012 – 2014 (I półrocze) działalność gospodarczą na terenie

² Uchwały Rady Miejskiej w Poddębicach (zwanej dalej „Radą Miejską”): nr XVIII/91/11 i nr XVIII/92/11 z 28 listopada 2011 r. oraz nr XXXII/168/12 i nr XXXII/169/12 z 30 listopada 2012 r. Uchwały zostały przedłożone Wojewodzie Łódzkiemu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi. Organy te nie wniosły uwag do wymienionych uchwał.

³ Obwieszczenia dotyczące stawek podatków i opłat lokalnych: na 2012 - M.P. z 2011 r., Nr 95, poz. 961 i poz. 962; na 2013 r. – M.P. z 2012 r. poz. 587 i 743; na 2014 r. – M.P. z 2013 r., poz. 724 i poz. 812.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 849, dalej „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”.

⁵ Zrealizowane dochody stanowiły odpowiednio 100,8%, 99% oraz 50,3% kwot zaplanowanych z tego tytułu na dany rok budżetowy.

⁶ Rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej (Dz. U. Nr 107, poz. 1138), dalej „rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej”.

⁷ Zwanego dalej „Starostwem Powiatowym” lub „Starostwem”.

⁸ Dokumenty te po ewidencji w ogólnym „Rejestrze podań” Urzędu przekazywano Skarbnikowi Poddębic.

⁹ Z „Rejestru podań” wybrano w sposób losowy po trzy informacje w sprawie podatku od nieruchomości z kwietnia, maja, czerwca i lipca 2014 r.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej „Ordynacja podatkowa”.

Gminy Poddębice rozpoczęło 397 podmiotów. Dla 12 skontrolowanych podmiotów¹¹ (3%), nie stwierdzono przypadków niewymierzenia należnego podatku.

(dowód: akta kontroli str. 31-64)

1.7. W latach 2011 – 2013 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego („PINB”) przekazał do Urzędu łącznie 180 informacji o zakończeniu budowy i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrola 12 zawiadomień PINB¹² (6,7%) wykazała, iż w ośmiu przypadkach wymierzono podatek od nieruchomości, zaś w czterech, w których budowę zakończono w 2012 r. i 2013 r., nie wezwano podatników do złożenia informacji i nie wydano decyzji podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 65-81, 892, 893, 896, 897)

1.8. Kontrola 24 spraw dotyczących wymiaru podatku od nieruchomości¹³ na łączną kwotę 1.230,2 tys. zł wykazała, iż we wszystkich przypadkach zastosowano aktualne stawki podatkowe. Decyzje podatkowe odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej i zostały doręczone w sposób umożliwiający terminową zapłatę należności.

W 15 sprawach brak było dokumentów źródłowych (aktów notarialnych, danych z ewidencji gruntów i budynków, wyciągów z ksiąg wieczystych), umożliwiających sprawdzenie prawidłowości wykazanej w decyzjach/deklaracjach powierzchni nieruchomości. W trzech przypadkach, określając wymiar podatku, nie uwzględniono danych o nieruchomościach uzyskanych ze Starostwa Powiatowego lub wynikających z informacji złożonej przez podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 75-267, 893-894, 897)

1.9. Gminną identyfikację pojazdów do opodatkowania prowadzono w Urzędzie w systemie komputerowym. Bazę danych aktualizowano na bieżąco, na podstawie otrzymywanych ze Starostwa Powiatowego miesięcznych informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych. Kontrola 12 deklaracji na podatek od środków transportowych¹⁴ na łączną kwotę 280,3 tys. zł wykazała, że we wszystkich przypadkach wymiar podatku określono terminowo i prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 268-365, 900-901)

1.10. Według ewidencji Urzędu w latach 2012 – 2014 (I półrocze) liczba podatników Gminy Poddębice wynosiła na koniec roku/półrocza odpowiednio 3.995, 4.051 i 4.089. Wymiarem podatku zajmowało się w Urzędzie dwóch pracowników, na których przypadło średnio po 1.998 podatników w 2012 r., 2.026 podatników w 2013 r. i 2.045 podatników w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 366-374)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W Urzędzie nie zapewniono dostępu do ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego, stanowiącej na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵ podstawę wymiaru podatków.

Burmistrz Poddębic wyjaśnił m.in., iż wypisy z rejestru gruntów przekazywane były na wniosek Gminy odpłatnie. W celu uzyskania niezbędnego dostępu do danych Starostwa, na początku bieżącego roku podjęte zostały rozmowy na poziomie Związku Gmin Regionu Poddębickiego, zaś ostateczne rozwiązania wstrzymano w związku ze zmianą przepisów prawa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 27, 892, 896, 903, 907)

2. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono kompleksowej weryfikacji i aktualizacji ewidencji podatkowej nieruchomości w oparciu o dane

¹¹ Zbadano decyzje/deklaracje na podatek od nieruchomości dotyczące 12 podmiotów losowo wybranych z CEDIG.

¹² Do kontroli wybrano w sposób losowy po cztery pozwolenia na użytkowanie lub informacje o zakończeniu budowy z 2011 r., 2012 r. i 2013 r.

¹³ Do kontroli wybrano losowo po cztery deklaracje i cztery decyzje podatkowe na 2012, 2013 i 2014 rok.

¹⁴ Do kontroli w sposób losowy wybrano po cztery deklaracje na 2012, 2013 i 2014 rok.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

z ewidencji gruntów i budynków. Ponadto, u części podatników brak było adresów i identyfikatorów nieruchomości, numerów ksiąg wieczystych oraz numerów NIP, REGON, PESEL. Jak wyjaśniła Skarbnik Poddębic, zawarte w ewidencji dane miały charakter historyczny, zaś ich weryfikacji i uzupełnienia dokonywano stopniowo, przy okazji zmian. Kompleksowa aktualizacja danych Urzędu w oparciu o ewidencję gruntów i budynków wymagałoby pełnego wglądu do bazy Starostwa Powiatowego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższy sposób prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości nie odpowiadał wymogom określonym w art. 7a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz § 4 ust. 1 pkt 1 lit. e, f i ust. 2 i § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, c, pkt 2 lit. b, c i ust. 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 75-267, 892, 896)

3. Podatek od nieruchomości, stanowiący główne źródło dochodów z tytułu podatków lokalnych (95,7%), wymierzany był w Gminie Poddębice nierzetelnie, w oparciu o niezaktualizowaną ewidencję podatkową nieruchomości:

– w 15 kontrolowanych sprawach (na 24) nie zweryfikowano danych wykazanych w decyzjach/deklaracjach z aktualnymi dokumentami źródłowymi (aktami notarialnymi, ewidencją gruntów i budynków, wyciągami z ksiąg wieczystych). W konsekwencji w sześciu decyzjach ustalających wymiar podatku od nieruchomości ujęto dane dotyczące budynków różniące się od danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego. Szacunkowa wartość zaniżonego w latach 2009 – 2014 wymiaru podatku od nieruchomości wyniosła w wymienionych sprawach łącznie 14,6 tys. zł. Według stanu na dzień zakończenia kontroli podatników wezwano do złożenia wyjaśnień. Pominięcie sprawdzenia danych Inspektorzy Referatu Finansowego uzasadnili brakiem dostępu do ewidencji gruntów i budynków. Skarbnik Poddębic wyjaśniła, iż podana w decyzjach powierzchnia budynków wynikała z informacji złożonych przez podatników w latach poprzednich i z uwagi na brak zmian nie podlegała weryfikacji;

– w trzech sprawach, w wyniku przeoczenia, do ewidencji podatkowej nieruchomości nie wprowadzono danych o nieruchomościach uzyskanych ze Starostwa Powiatowego lub wynikających z informacji złożonej przez podatnika, zaniżając/zawyżając kwotę wymierzonego w latach 2009 - 2014 podatku o 726 zł (wynikowo);

– w dwóch sprawach przez siedem miesięcy i w dwóch przez półtora roku od daty powstania obowiązku podatkowego nie wezwano podatników do złożenia informacji i nie wydano decyzji, zaniżając wymiar podatku na 2013 i 2014 rok łącznie o 607 zł. Brak wydania decyzji Skarbnik Poddębic wyjaśniła przeoczeniem informacji PINB o zakończeniu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 75-267, 893-894, 897)

Ocena
częstkowa

Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie wymierzania podatku od nieruchomości, który stanowił główne źródło dochodów Gminy Poddębice z tytułu podatków lokalnych. Pozytywnie ocenia ustalanie wysokości należnego podatku od środków transportowych.

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na koniec roku/półrocza zaległości podatkowe wyniosły 974,6 tys. zł w 2012 r., 1.023,7 tys. zł w 2013 r. i 1.183 tys. zł w I półroczu 2014 r. i stanowiły odpowiednio 22,9%, 22,2% i 47,3% zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu objętych kontrolą podatków. Najwyższe zaległości dotyczyły podatku od nieruchomości: od osób prawnych – odpowiednio w badanych latach 618 tys. zł, 612,3 tys. zł i 748,5 tys. zł oraz od osób fizycznych – 286,2 tys. zł,

330,1 tys. zł i 351,8 tys. zł. Jak wyjaśniła Skarbnik Poddębic, powodem wzrostu zaległości było podniesienie stawek podatkowych, pogarszająca się sytuacja finansowa podatników oraz ograniczone możliwości kadrowe w zakresie windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 375, 893, 897)

2.2. W Urzędzie nie ustalono pisemnych zasad i terminów kontroli wpływu podatków, w tym terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz przekazywania ich do organów egzekucyjnych.

Skarbnik Poddębic wyjaśniła, że analizę zaległości podatkowych, stanowiącą podstawę wystawienia upomnień, prowadzono co najmniej dwa razy do roku. Zaawansowanie egzekucji monitorowano w ramach kolejnej analizy, bądź po wpływie należnych kwot.

Upomnienia i tytuły wykonawcze¹⁶ ewidencjonowano w Urzędzie według wzorów określonych w załącznikach nr 3 i nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 376-384, 894, 897, 898)

2.3. Kontrola 29 postępowań windykacyjnych¹⁸, w których łączna kwota należności głównej wyniosła 187 tys. zł, wykazała, że wysyłane do dłużników upomnienia zawierały stosowne pouczenia i zostały prawidłowo doręczone. W 12 sprawach (41,4%) upomnienia wystawiono w terminie do trzech miesięcy od daty stwierdzenia zaległości, zaś w 17 - w terminie powyżej trzech miesięcy. W pięciu sprawach (17,2%) zaległość w kwocie 21,3 tys. zł została uregulowana w wyniku windykacji. Tytuły wykonawcze¹⁹ wystawiono w 23 sprawach, z tego w dziewięciu w ciągu jednego miesiąca od upływu terminu określonego w upomnieniu, w czterech – od powyżej jednego do dwóch miesięcy, w ośmiu – po powyżej dwóch miesiącach i w dwóch - przed upływem terminu umożliwiającego wszczęcie postępowania egzekucyjnego (po zwróceniu obu tytułów przez urząd skarbowy ponownie wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze). Ponadto w czterech sprawach, po upływie terminu określonego w upomnieniu, wystawiono kolejne upomnienie na tę samą zaległość.

(dowód: akta kontroli str. 385-496, 894, 898)

2.4. Według stanu na koniec 2012 r. i 2013 r. w podatku od środków transportowych od osób prawnych upomnieniami objęto zaległości na 27,9 tys. zł (39,6% zaległości) i 37,6 tys. zł (46,3%), zaś tytułami wykonawczymi zaległości na 38,1 tys. zł (54,2%) i 55 tys. zł (67,7%). Wyegzekwowane kwoty w wysokości 24,2 tys. zł i 5,4 tys. zł stanowiły 34,3% i 6,7% zaległości na koniec danego roku.

W podatku od nieruchomości tytułami wykonawczymi objęto na koniec 2012 r. i 2013 r. zaległości na 417,6 tys. zł (46,2%) i 747,7 tys. zł (79,3%), hipotekami zabezpieczono zaległości na 98,2 tys. zł (10,9%) i 55,9 tys. zł (5,9%). Wyegzekwowane zaległości w kwotach 32,4 tys. zł i 157 tys. zł stanowiły odpowiednio 3,3% oraz 16,7% zaległości na koniec 2012 r. i 2013 r. Przedawnieniu uległo łącznie 18,6 tys. zł, głównie wskutek bezskuteczności egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 497-518)

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zwłoce w egzekwowaniu zaległości.

Ustalone
nieprawidłowości

¹⁶ Program finansowo księgowy umożliwiał generowanie upomnień, raportów z ewidencji upomnień i naliczanie odsetek. Nie umożliwiał generowania tytułów wykonawczych oraz raportów z ewidencji tytułów wykonawczych.

¹⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Rozporządzenie uchylono z dniem 22 maja 2014 r.

¹⁸ Do kontroli wybrano w sposób celowy najstarsze i najwyższe kwotowo zaległości dotyczące podatku od nieruchomości od osób fizycznych (12) i prawnych (12) oraz podatku od środków transportowych (5).

¹⁹ Kontrolowane tytuły wykonawcze wystawiano zgodnie z obowiązującym wzorem i niezwłocznie przekazywano do właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

**Ocena
cząstkowa**

Opis stanu
faktycznego

W 17 sprawach (z 29) upomnienia wystawiono po ponad trzech miesiącach od daty stwierdzenia zaległości, z tego w 11 po ponad pół roku (maksymalnie po półtora roku). W ośmiu sprawach tytuły wykonawcze wystawiono po ponad dwóch miesiącach od upływu terminu określonego w upomnieniu, z tego w trzech - po powyżej pół roku (maksymalnie po jednym roku i trzech miesiącach). Dodatkowo, w czterech przypadkach opóźniono skierowanie sprawy do egzekucji, poprzez wystawianie ponownych upomnień na tę samą zaległość.

Skarbnik Poddębic wyjaśniła, że jeżeli podatnicy zgłaszali wolę późniejszej wpłaty należności, wystawienie tytułu wykonawczego poprzedzane było kolejnym upomnieniem. Dodatkowe opóźnienia wynikały z ograniczonych możliwości kadrowych oraz ze zmiany pracownika na stanowisku księgowości podatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosownie do art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki²⁰. 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.

(dowód: akta kontroli str. 385-496, 894, 898)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, egzekwowanie zaległości podatkowych w Gminie Poddębice.

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych.

3.1. W latach 2012 – 2014 (I półrocze) naliczony przez Urząd podatek w kwotach odpowiednio 5.040,2 tys. zł, 5.143,6 tys. zł i 3.055,6 tys. zł, stanowił 84,8%, 83,2% i 79,7% podatku obliczonego według górnych stawek, określonych przez Ministra Finansów. W Gminie Poddębice nie opracowano strategii podatkowej.

Burmistrz Poddębic wyjaśnił, iż stawki podatku zostały ustalone z uwzględnieniem opinii Radnych, sytuacji materialnej mieszkańców oraz wysokości stawek w okolicznych gminach. Projekty uchwał były poprzedzone wstępnymi konsultacjami z Radnymi, którzy mimo przekazywanych im informacji o skutkach związanych z obniżeniem stawek, nie zaakceptowałyby stawek maksymalnych.

(dowód: akta kontroli str. 519, 900, 901, 904, 905)

Według sprawozdań Rb-27S²¹ skutki uchwalonych ulg i zwolnień podatkowych wyniosły w 2012 r. 57,2 tys. zł, w 2013 r. 31,1 tys. zł i w I połowie 2014 r. 893,5 tys. zł (z tego 451,3 tys. zł dotyczyło korekty za 2010 r. w zakresie niewykazanych skutków ulg i zwolnień obejmujących nieruchomości gminne - głównie drogi wewnętrzne oraz budynki, których nie wykorzystywano na potrzeby organów jednostki i nie przekazano w posiadanie zależne). W 2012 r. i 2013 r. w Rb-27S nie ujęto skutków uchwalonych ulg i zwolnień dotyczących nieruchomości gminnych. Niewykazane kwoty Skarbnik Poddębic oszacowała na nie mniejsze niż 500 tys. zł, porównywalne do korekty za 2010 r. Jak wyjaśnił Burmistrz Poddębic korekta za 2010 r. została sporządzona w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2014 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej. Prace nad przygotowaniem korekt za lata następne trwają i wymagają zebrania brakujących danych, niezbędnych do ich określenia.

(dowód: akta kontroli str. 519-536, 904, 905, 909, 910)

3.2. Ze złożonych w Urzędzie w latach 2012 – 2014 (I półrocze) 23 wniosków o umorzenie podatku od nieruchomości na łączną kwotę 728,2 tys. zł pozytywnie

²⁰ na podstawie art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

²¹ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

rozpatrzono 12 (na 440,4 tys. zł). W całości lub w części uwzględniono wszystkie dziewięć wniosków o udzielenie ulgi łącznie na 343,3 tys. zł²². Według sprawozdań Rb-27S skutki wydanych decyzji wyniosły 246,9 tys. zł w 2012 r., 269 tys. zł w 2013 r. i 77,2 tys. zł w 2014 r. (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 537-539)

Kontrola 19 postępowań w sprawie udzielania ulgi (łącznie na 454,8 tys. zł) lub umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości²³ (608,9 tys. zł) wykazała, że sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, z tego 16 w terminie do dwóch miesięcy i trzy - do czterech miesięcy²⁴. Decyzje podatkowe odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1 - 8 Ordynacji podatkowej. Pomocy de minimis udzielono 11 podatnikom, przy czym przyznane kwoty nie przekroczyły dopuszczalnych limitów. Wszystkim beneficjentom wydano stosowne zaświadczenia.

W 2012 r. pomocy de minimis udzielono podatnikowi znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej, zaś w 2014 roku podatnikowi, który nie przedstawił informacji i oświadczeń niezbędnych przy ubieganiu się o pomoc (podatnik trzykrotnie nie odebrał wezwania do złożenia stosownych dokumentów).

W dwóch sprawach nie zachowano pisemnej formy postępowania i w dwóch nie zebrano i w sposób wyczerpujący nie rozpatrzono całego materiału dowodowego. W pozostałych sprawach prawidłowo przeprowadzono postępowania w sprawie udzielenia ulg lub umorzenia zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 540-648, 902, 905-906)

3.3. W Gminie Poddębice nie naliczono opłaty prolongacyjnej, w związku z brakiem uchwały Rady Miejskiej w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 549, 900, 901)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu, dotyczącej umarzania należności i stosowania ulg, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

– w 2012 r. pomoc de minimis w kwocie 8.854,17 zł przyznano podmiotowi znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej, który na podstawie art. 1 lit. h ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis²⁵ nie kwalifikował się do udzielenia pomocy. Jak wyjaśnił Burmistrz Poddębic, taka sytuacja miała charakter incydentalny;

– w 2014 r. pomocy de minimis w kwocie 3.989,14 zł udzielono podatnikowi, który nie przedstawił niezbędnych do udzielenia pomocy informacji i oświadczeń, wymaganych na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁶. Burmistrz Poddębic wyjaśnił, iż podatnik deklarował przekazanie wymaganych dokumentów;

– w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o odmowie umorzenia zaległości w kwocie 7.448 zł, podatnika nie wezwano do złożenia dokumentów księgowych, potwierdzających stratę w prowadzonej działalności gospodarczej. Tymczasem w decyzji podatkowej powołano się na brak aktualnych dowodów w tym zakresie. Inspektor Referatu Finansowego wyjaśniła m.in., iż niepowodzenia finansowe w działalności gospodarczej podatnika nie mogły skutkować umorzeniem zaległości i według uzasadnienia decyzji był to główny powód odmowy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sprawie nie podjęto wszystkich niezbędnych działań

²² Ponadto wpłynęły 62 wnioski o umorzenie (47,7 tys. zł) i 35 wniosków o ulgę (151,4 tys. zł) w łącznym zobowiązaniu pieniężnym rolników. Pozytywnie rozpatrzono odpowiednio 43 wnioski (29,2 tys. zł) i 30 wniosków (141,4 tys. zł).

²³ Do kontroli wybrano w sposób celowy najwyższe kwotowo decyzje wydane w latach 2012 – 2014 (I półrocze), w każdym roku maksymalnie po trzy pozytywne wydane osobom fizycznym i prawnym oraz decyzje negatywne.

²⁴ W przypadku niezakończonych spraw w terminie do jednego miesiąca, zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej zawiadamiano stronę o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

²⁵ Dz. Urz. UE L 379 z 29.12.2006. Rozporządzenie wygasło z końcem dnia 31 grudnia 2013 r.

²⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

- w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także nie zebrano i w sposób wyczerpujący nie rozpatrzono całego materiału dowodowego. Stanowiło to naruszenie art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej;
- w postępowaniu zakończonym rozłożeniem na raty zaległości w kwocie 114.677 zł sytuację podatnika określono wyłącznie na podstawie wniosku o udzielenie ulgi oraz ogólnych informacji, przedstawionych w formularzu dotyczącym pomocy de minimis. Burmistrz Poddębic wyjaśnił, iż sytuacja finansowa podatnika ogólnie była znana organowi podatkowemu. Ulgę potraktowano jako uznaniową, biorąc pod uwagę, że podatnik nie jest w stanie dokonać jednorazowej wpłaty podatku oraz uznając, iż instytucja rozłożenia na raty nie prowadzi do rezygnacji z należności. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w prowadzonym postępowaniu oraz w wydanej decyzji nie wykazano spełnienia przez podatnika przesłanek uprawniających do udzielenia ulgi, o których mowa w art. 67a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej;
 - w wyniku przeoczenia w dwóch sprawach, zakończonych udzieleniem ulgi na łączną kwotę 74.344 zł, istotnych ustaleń nie utrwalono w formie pisemnej, tj. w sposób określony w art. 126 i art. 177 § 1 Ordynacji podatkowej;
 - od jednego z podatników pobrano odsetki z tytułu nieterminowej wpłaty rat w kwocie zanizonej o 153 zł.

(dowód: akta kontroli str. 540-648, 902, 905-906)

Ocena
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, stosowanie ulg podatkowych w Gminie Poddębice.

4. Prawidłowość i skuteczność realizacja dochodów z majątku.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Urzędzie nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Burmistrz Poddębic wyjaśnił, iż analiza wykorzystania zasobu odbywała się corocznie, przy opracowywaniu budżetu na rok następny. Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Urbanistyki wyjaśniła m.in., że decyzje w sprawie rozdysponowania nieruchomości podejmował Burmistrz Poddębic, na podstawie złożonych przez mieszkańców wniosków oraz w oparciu o analizy przeprowadzane przez Referat. W przypadku podjęcia decyzji o sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym (z wyjątkiem sprzedaży na rzecz najemców), złożone wnioski przedkładano do akceptacji Radzie Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 837-856)

4.2. Zasady udostępniania zasobu²⁷ i sprzedaży nieruchomości Gminy Poddębice zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 649-661)

4.3. W Urzędzie zrealizowano 66 transakcji sprzedaży nieruchomości za łączną kwotę 2.224 tys. zł., z tego 17 transakcji w 2012 r. za 455,3 tys. zł, 33 w 2013 r. za 1.004,9 tys. zł i 16 w I półroczu 2014 r. za 763,8 tys. zł. Ceny uzyskane ze sprzedaży w trybie przetargowym (1.227,2 tys. zł) i bezprzetargowym (996,8 tys. zł), stanowiły średnio odpowiednio 80% i 30,8% wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawców majątkowych.

Jak wyjaśnił Burmistrz Poddębic, powodem uzyskania niższych cen było obniżanie cen wywoławczych przy kolejnym przetargu na tę samą nieruchomość oraz sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców, którzy skorzystali z bonifikat i obniżek przysługujących im na podstawie stosownych uchwał Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 662, 902, 906-907)

²⁷ W tym wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

²⁸ Uchwały: nr V/24/03 z dnia 31 stycznia 2003 r., nr XIII/83/03 z dnia 7 października 2003 r., nr XXXII/176/12 i nr XXXII/177/12 z dnia 30 listopada 2012 r.

4.4. Kontrola 10 spraw dotyczących dzierżawy oraz czterech spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości wykazała, iż postępowania przeprowadzono zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, z zachowaniem zasad określonych w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³⁰. Ceny nieruchomości, ustalone w oparciu o wyceny rzeczoznawców majątkowych, zostały uregulowane w sposób określony w art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W kontrolowanych umowach dzierżawy zabezpieczono interes wydzierżawiającego, z wyjątkiem jednej, w której w wyniku przeoczenia nie określono zasad odpowiedzialności za zniszczenie mienia. Brakujące zapisy zawarto w aneksie do umowy, podpisanym w dniu 22 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 663-836)

4.5. Zrealizowane dochody z tytułu dzierżawy i wynajmu nieruchomości wyniosły 570,5 tys. zł w 2012 r., 609,8 tys. zł w 2013 r. i 234,4 tys. zł w I półroczu 2014 r. Ilość zawartych umów dzierżawy kształtowała się na porównywalnym poziomie – po 372 umowy w 2012 r. i 2013 r. oraz 349 w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 837)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu, dotyczącej realizacji dochodów z majątku, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku planu wykorzystania zasobu nieruchomości, wymaganego na podstawie art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyjaśniając powody niesporządzenia planu Burmistrz Poddębic podał m.in., iż analiza posiadanego zasobu odbywała się przy opracowywaniu budżetu. Nieruchomości planowane do sprzedaży na kolejny rok budżetowy były podawane w informacji o stanie mienia komunalnego. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że informacja o stanie mienia komunalnego nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami dla planów wykorzystania zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 837-856)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację dochodów z majątku.

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.

Opis stanu
faktycznego

Wykonane dochody z majątku³¹ wyniosły 665,8 tys. zł w 2012 r., 1.194,2 tys. zł w 2013 r. i 938,3 tys. zł w I półroczu 2014 r. i stanowiły odpowiednio 101,2%, 95,7% i 90% kwot zaplanowanych z tego tytułu na dany rok budżetowy³² oraz 1,5%, 1,9% i 4,3% uzyskanych dochodów ogółem Gminy Poddębice. Najwyższe wykonanie dochodów odnotowano w § 077 Użytkowanie wieczyste, nabycie prawa własności: odpowiednio 407,7 tys. zł (101,7% planu), 898,8 tys. zł (99,9% planu) i 780,7 tys. zł (97,6% planu) oraz w § 075 Najem i dzierżawa składników majątkowych: 161,2 tys. zł (100,7% planu), 176,6 tys. zł (79,9% planu) i 88,3 tys. zł (55,2% planu). Planowane w kontrolowanym okresie dochody z majątku były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia.

Skarbnik Poddębic wyjaśniła m.in., iż wykonanie w I półroczu 2014 r. planu dochodów z majątku w 90% związane było z wcześniejszą realizacją zakładanych na dany rok sprzedaży. Niższe niż planowano na 2013 r. wykonanie dochodów

²⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

³⁰ Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108 ze zm.

³¹ Dochody uzyskano w §§ 047, 075, 076, 077, 087, 092 i 097.

³² Wykonanie planu dochodów z majątku w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej wyniosło od 99,3% do 110,9 % w 2012 r., od 79,9% do 108,5% w 2013 r. i od 44% do 97,6% w I półroczu 2014 r.

w § 075 wynikało z uzyskania wpłaty należnej za grudzień 2013 w styczniu 2014 r. Ponad dwukrotny wzrost dochodów planowanych w § 077 na 2013 r. w odniesieniu do roku poprzedniego spowodowany był poprawą koniunktury.

(dowód: akta kontroli str. 857-858, 894, 898, 899, 910)

Planowane dochody ze sprzedaży majątku ujęte były w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Poddębice³³.

Skarbnik Poddębic wyjaśniła, iż materiały planistyczne do budżetu Gminy Poddębice były wynikiem analizy realnych możliwości sprzedaży mienia. Zawarte w informacji o stanie mienia propozycje zbycia nieruchomości konfrontowane były z aktualnym zainteresowaniem na rynku oraz wycenami nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 859-891, 894, 899)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu, dotyczącej planowania dochodów z majątku, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie w Gminie Poddębice dochodów z majątku.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o:

- 1) zapewnienie pracownikom Urzędu, zajmującym się wymiarem podatku od nieruchomości, dostępu do prowadzonej przez Starostwo Powiatowe ewidencji gruntów i budynków,
- 2) kompleksową aktualizację ewidencji podatkowej nieruchomości i wymierzanie podatku od nieruchomości w oparciu o dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego,
- 3) ustalenie w sześciu kontrolowanych sprawach prawidłowej podstawy opodatkowania nieruchomości oraz weryfikację wymierzonego podatku,
- 4) wprowadzenie procedur systematycznego analizowania zaległości podatkowych,
- 5) przestrzeganie obowiązku prawidłowego dokumentowania postępowań w sprawie udzielania ulg i umarzania zaległości podatkowych,
- 6) wyeliminowanie przypadków nienależnego udzielania pomocy de minimis,
- 7) opracowanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości.

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 Delegatury NIK w Łodzi.

³³ Uchwały Rady Miejskiej: nr V/379/2011 z 27 grudnia 2011 r., nr XXII/109/12 z 27 stycznia 2012 r. i nr XXXIV/188/13 z 28 stycznia 2013 r.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 14 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.

Łódź, dnia 26 września 2014 r.

Kontroler

Emilia Wyciszkievicz
specjalista k. p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up.

Włodzimierz Zegadło
wicedyrektor