



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-012-03/2014
P/14/005

Tekst ujednoczony

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	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90045 z dnia 28 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sulejowie (zwany dalej: „Urzędem”), ul. Konecka 42, 97 - 330 Sulejów, regon 000524269.
kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Baryła, Burmistrz Sulejowa (zwany dalej: „Burmistrzem”). (dowód: akta kontroli str. 3-5)

Kontrolą objęto podatki lokalne (od nieruchomości i od środków transportowych) w zakresie ich wymiaru, egzekwowania, stosowania ulg w ich zapłacie oraz rzetelność planowania i realizację dochodów z majątku w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. (zwany dalej: „badany okres”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Gminę Sulejów, w *badanym okresie*, zadań w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości:

- w 13 decyzjach związanych z udzieleniem ulg podatkowych, *Burmistrz* nie zawarł wszystkich elementów uzasadnienia faktycznego, a w 5 sprawach uwzględnił wnioski podatników bez należytego rozpatrzenia przesłanek ustawowych, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego,
- w jednym przypadku nie naliczono opłaty prolongacyjnej w wysokości 4 424,00 zł,
- występowały znaczne opóźnienia w wysłaniu upomnień do podatników zalegających z zapłatą podatków,
- nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości,
- w trzech przypadkach procesu sprzedaży nieruchomości, w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, nie wskazano sposobu zagospodarowania nieruchomości,
- Gmina nie uzyskała zaplanowanych dochodów z majątku, a rozbieżności pomiędzy planem i faktyczną jego realizacją były istotne,
- w ośmiu przypadkach, gdy obowiązek podatkowy dotyczył dwóch współwłaścicieli, decyzja w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości, wysyłana była tylko na imię i nazwisko jednego z nich.

Ponadto stwierdzono uchybienia formalne o charakterze systemowym, polegające na tym, iż wszystkie decyzje wymiarowe w zakresie podatku od nieruchomości osób fizycznych w *badanym okresie*, nie zawierały wskazania jako organu podatkowego Burmistrza miasta tylko Urząd Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uchwały Rady Miejskiej w Sulejowie w zakresie podatków lokalnych.

W *badanym okresie* Rada Miejska, w zakresie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, podejmowała uchwały¹ w październiku roku poprzedniego, natomiast uchwały² w zakresie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych podejmowała w listopadzie roku poprzedniego z tym, że na rok 2014 Rada nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia stawek podatku od środków transportowych. Uchwały te *Urząd* przysyłał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi i do Wojewody Łódzkiego, które nie wnosiły do nich uwag. Uchwały podano do publicznej wiadomości w terminach umożliwiającym ich prawidłowe wejście w życie. Stawki podatków zawarte w tych uchwałach nie przekraczały stawek maksymalnych ustalonych przez Ministra Finansów³ i uwzględniały wszystkie przedmioty opodatkowania i 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. Zarówno Rada Miasta jak i Burmistrz w obszarze realizacji dochodów własnych gminy nie wdrażali rozwiązań skierowanych do rodzin wielodzietnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-45, 548-573)

2. Wymiar podatków lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

Gmina Sulejów uzyskała dochody ogółem w 2012 r. w wysokości 43 662,6 tys. zł co stanowiło 101,3% planowanych dochodów, z tego dochody z tytułu podatku od nieruchomości wynosiły 3 270,2 tys. zł i stanowiły 7,6% wykonania dochodu ogółem i 105,7% wykonania planu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. W 2013 r. dochody wykonane ogółem wynosiły 40 978,3 tys. zł co stanowiło 96,5% planowanych dochodów, z tego dochody z tytułu podatku od nieruchomości wynosiły 3 423,3 tys. zł i stanowiły 8,4% wykonania dochodów ogółem i 104,7% wykonania planu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Natomiast za pierwsze półrocze 2014 r. wykonanie planu dochodów ogółem wynosiło 22 366,9 tys. zł, co stanowiło 52,3% rocznego planu dochodów, z tego dochody z tytułu podatku od nieruchomości wynosiły 2 057,1 tys. zł i stanowiły 9,2% wykonania dochodów ogółem i 60,7% wykonania planu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 529-530)

W ewidencji *Urzędu* na dzień 01.01.2012 r. było zarejestrowanych 16 908 podatników. Obsługą dochodów podatkowych zajmowało się czterech pracowników *Urzędu*. W następnych latach *badanego okresu* liczba pracowników się nie zmieniła, natomiast liczba podatników nieznacznie się zmieniała (+182/-79).

(dowód: akta kontroli str. 531-532)

¹ Uchwały: nr XI/86/2011 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości; nr XXII/202/2012 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości; nr XXXII/305/2013 z dnia 31 października 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

² Uchwały: nr XII/98/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych oraz dodatkowych zwolnień z tego podatku; nr XXIII/212/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych oraz dodatkowych zwolnień z tego podatku.

³ Obwieszczenia dotyczące stawek podatków i opłat lokalnych: na 2012 - M.P. z 2011, 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”

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków i Opłat w *Urzędzie* nie zostały wprowadzone dodatkowe specjalne, nieprzewidziane przepisami prawa podatkowego ani przepisami o rachunkowości dodatkowe procedury pozwalające na ustalenie w sposób wiarygodny i na bieżąco aktualnej bazy danych o podatnikach. Ewidencję podatkową nieruchomości prowadzono w *Urzędzie* w systemie informatycznym zgodnie z rozporządzeniem⁵. *Urząd* otrzymywał ze Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Tryb. informacje o zmianach, dwa razy w miesiącu i wprowadzał je do ewidencji podatkowej nieruchomości. Baza danych ewidencji gruntów aktualizowana była drogą elektroniczną poprzez otrzymywanie ze Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Tryb. „spakowanych danych”. *Urząd* ocenia pozytywnie współpracę ze Starostwem w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, jak wynika z informacji przekazanej przez upoważnionego przez Starostę Powiatu Piotrkowskiego pracownika, Starostwo w obrębie gminy Sulejów nie prowadzi kartoteki budynków za wyjątkiem obrębu w Barkowicach. *Urząd* w celu zapewnienia rzetelności danych w ewidencji podatkowej nieruchomości wprowadzał na bieżąco informacje w sprawie podatku od nieruchomości, które składają podatnicy jak również dokonywał oględzin nieruchomości w przypadkach budzących wątpliwości, co do złożonych informacji przez podatników. Gmina dokonywała wymiaru podatków dla nowo wybudowanych budynków. W 2012 r. przeprowadzono 10 kontroli nieruchomości, w 2013 r. dwie kontrole, a w pierwszym półroczu 2014 r. siedem kontroli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 577-580, 599-610)

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że w jego opinii w badanym okresie zostały wystawione wszystkie decyzje ustalające zobowiązania podatkowe i nie wystąpił żaden przypadek przedawnienia zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 575-576)

Podatek od nieruchomości wymierzany był na podstawie danych zadeklarowanych przez podatników. Kierownik Referatu Podatków i Opłat wskazała, że *„w odniesieniu do budynków dane powierzchni zabudowy czy powierzchni użytkowej zawarte w rejestrze gruntów i budynków nie mogą stanowić podstawy do deklarowania podatku od nieruchomości. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera, bowiem własną definicję powierzchni podlegającej opodatkowaniu, która pozostaje bez związku z powierzchnią figurującą w ewidencji. Wypis z rejestru gruntów zawiera dane tylko, co do powierzchni zabudowy (powierzchnia liczona po zewnętrznym obrysie ścian)”*.

(dowód: akta kontroli str. 333-346)

Gmina posiadała aktualna bazę danych do wymiaru podatku od środków transportowych. Na żadnej z dwunastu skontrolowanych deklaracji dotyczących podatku od środków transportowych nie było adnotacji o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym (zweryfikowaniu z posiadanymi danymi). Niemniej jednak, inspektorka odpowiedzialna za te czynności, podejmowała działania⁶ wskazujące, że kontrolę faktycznie przeprowadzała. Natomiast w jednym przypadku sprzedaży pojazdu⁷ i w jednym zakupie⁸ pojazdu, podatnicy złożyli deklaracje z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 7 i 71 dni. *Urząd* otrzymywał informacje ze Starostwa o zakupie, sprzedaży i wyłączeniu z ruchu poszczególnych pojazdów objętych podatkiem od środków transportowych. W powyższych dwóch przypadkach,

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości. (Dz. U. Nr 107 poz. 1138).

⁶ Wysłała zawiadomienia: o niezgodnościach pomiędzy deklaracją a stanem faktycznym, obowiązku złożenia deklaracji.

⁷ Nr rejestracyjny EPI 37M6.

⁸ Nr rejestracyjny EPI 29SU.

pracownik odpowiedzialny nie wezwał podatników do złożenia deklaracji i wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji w terminie. Pracownik wyjaśnił, że pomimo złożenia deklaracji po terminie należność podatkowa została uiszczona.

(dowód: akta kontroli str. 577-580, 588-594)

Na dwanaście skontrolowanych deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości od osób prawnych, w czterech przypadkach wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z deklaracji a wypisem z rejestru gruntów i budynków, a w dwóch przypadkach deklaracje zostały złożone na niewłaściwym wzorze formularza.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organem podatkowym w przypadku Urzędu Gminy Sulejów jest *Burmistrz Miasta Sulejowa*. Na wszystkich dwunastu⁹ skontrolowanych decyzjach w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w prawym górnym rogu decyzji jest następujący zapis „*Urząd Miejski w Sulejowie Referat Podatków i Opłat 97-330 Sulejów, ul. Konecka 42*”. W żadnym miejscu nie ma zapisu „*Burmistrz Miasta Sulejowa*”, który wskazywałby organ podatkowy uprawniony do wydania decyzji podatkowej. Pod wszystkimi decyzjami podpisała się osoba upoważniona przez *Burmistrza*. Tymczasem, zgodnie z art. 210 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacji podatkowej¹⁰ decyzja podatkowa powinna zawierać m.in. oznaczenie organu podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 309-332)

Kierownik Referatu Podatków i Opłat wyjaśniła: „*Podczas rozmowy telefonicznej przeprowadzonej w dniu 25.08.2014 r. z pracownikiem firmy komputerowej BDFelin (producentem oprogramowania dla tutejszego Urzędu) zostanie zmieniony nagłówek w decyzji na Burmistrz Sulejowa. Firma BDFelin w dniu 26.08.2014 r. naniósł na decyzjach podatkowych organ upoważniony do wydawania decyzji tj. „Burmistrz Sulejowa”.*

(dowód: akta kontroli str. 333-346)

Burmistrz wyjaśnił, że „*Stosowanie do art. 210 § 1 pkt. 1 ustawy – ordynacja podatkowa, decyzja winna zawierać oznaczenie organu podatkowego. Regulacja ta służy temu, aby zapewniona była właściwość organu podatkowego. Decyzje – nakazy płatnicze ze wskazanych w zapytaniu lat oczywiście wprost nie zawierały wskazania, iż organem jest Burmistrz Sulejowa. Zakupiony program komputerowy, który służył dokonywaniu wymiaru podatku zawierał oznaczenie: „Urząd Miejski w Sulejowie”, co samo w sobie nie jest właściwym oznaczeniem, jako, że Urząd pełni jedynie funkcję aparatu pomocniczego organu wykonawczego w gminie. Z treści nakazu płatniczego wynika jednak, że oprócz oznaczenia „Urząd Miejski w Sulejowie” znajduje się na nim podpis: „z upoważnienia Burmistrza”. Zestawienie tych danych nie wprost ale oczywiście pośrednio wskazuje jednoznacznie jaki organ podatkowy właściwy rzeczowo i miejscowo wydał decyzję i jednak nie sposób przyjąć, iż decyzja dotknięta jest tego rodzaju wadą, która dyskredytowałaby tak oznaczone rozstrzygnięcie”.*

(dowód: akta kontroli str. 632-633)

Brak implementacji na formularzu decyzji podatkowej, napisu „*Burmistrz Sulejowa*”, był przyczyną powstania nieprawidłowości i dotyczył wszystkich decyzji badanego okresu. Powyższe decyzje są wadliwe, ale zachowują moc prawną z uwagi na możliwość identyfikacji organu podatkowego.

⁹ Po cztery z każdego roku badanego okresu.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

2. W następujących przypadkach, gdy obowiązek podatkowy dotyczył dwóch współwłaścicieli, decyzja w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości doręczana była jednemu z nich. Opisana sytuacja dotyczyła decyzji:

- PO.3120.01258.2012 z dnia 20.01.2012 r.,
- PO.3120.00082.2012 z dnia 17.01.2012 r.,
- PO.3120.00993.2013 z dnia 17.01.2013 r.,
- PO.3120.02288.2013 z dnia 17.01.2013 r.,
- PO.3120.02275.2013 z dnia 17.01.2013 r.,
- PO.3120.00354.2014 z dnia 17.01.2014 r.,
- PO.3120.01217.2014 z dnia 22.01.2014 r.,
- PO.3120.02325.2014 z dnia 23.01.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 311,313,317,321,323,327,331)

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹¹ jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach.

Kierownik Referatu Podatków i Opłat oraz dwie inspektorki wyjaśniły, że „Urząd w ramach poszukiwania oszczędności w sytuacji, gdy decyzja jest sporządzana na małżonków zamieszkujących pod wspólnym adresem, którzy są współwłaścicielami nieruchomości wysyłał jeden egzemplarz decyzji, na której wymienieni są wszyscy współwłaściciele. W sytuacji braku kontrowersji, co do wysokości zobowiązania działanie takie z punktu widzenia finansów gminy jest jak najbardziej racjonalne i przynosi oszczędności”.

(dowód: akta kontroli str. 333-346)

W ocenie Izby działanie takie jest nie tylko niezgodne z przepisami prawa, ale także nieracjonalne, ponieważ zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości nie powstaje z mocy prawa tylko na skutek doręczenia decyzji organu podatkowego. Doręczenie decyzji tylko jednemu ze współwłaścicieli powoduje, że zobowiązanie podatkowe nie powstanie w stosunku do pozostałych współwłaścicieli, którym decyzji nie doręczono. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że decyzja wymiarowa powinna być doręczona odrębnie każdemu ze współwłaścicieli nieruchomości¹².

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie dokonywanie wymiaru podatku od nieruchomości w związku nieprawidłowościami polegającymi na braku oznaczenia organu podatkowego we wszystkich decyzjach dotyczących wymiaru podatku od nieruchomości na rzecz osób fizycznych, niewysyłania decyzji do wszystkich współwłaścicieli danej nieruchomości na których ciąży obowiązek podatkowy, przyjęciu w dwóch przypadkach deklaracji podatkowych na niewłaściwym formularzu.

3. Egzekwowanie zaległości podatkowych.

Stan zaległości z tytułu podatków od nieruchomości i od środków transportowych wynosił na 30 czerwca 2014 r. 1 064,8 tys. zł i był wyższy o 128,5% od stanu na dzień 1 stycznia 2012 r. Zaległości osób fizycznych stanowiły 92,6%, a osób prawnych 7,2% i podatku od środków transportowych 0,2%. Największy wzrost zaległości wystąpił w podatku od nieruchomości i wynosił on 213,5 tys. zł w 2012 r., 272,1 tys. zł w 2013 r. i 69,9 tys. zł w pierwszej połowie 2014 r. Zaległości osób

Opis stanu
faktycznego

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 849.

¹² Zob. m.in. wyrok NSA z 13.02.2007 r., sygn. akt II FSK 244/06, Lex 317889, wyrok WSA z 18.10.2007 r. w Szczecinie sygn. akt I SA/Sz 874/06, Lex 394833, wyrok WSA z 18.09.2008 r. w Olsztynie sygn. akt I SA/OI 294/08, Lex 461225.

prawnych wzrosły w tym czasie o: 11,2 tys. zł, 12,4 tys. zł i 17,5 tys. zł. Natomiast zaległości w podatku od środków transportowych były nieznaczące i wynosiły: w 2012 r. 0,8 tys. zł, w 2013 r. 4,3 tys. zł i 2,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

W dniu 31.08.2012 r. *Burmistrz* wydał zarządzenia¹³ w sprawie wysyłania upomnień i sporządzania tytułów wykonawczych na zaległości w podatku od nieruchomości i od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 89-97)

W Urzędzie upomnienia i tytuły wykonawcze¹⁴ ewidencjonowano 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 administracji¹⁵. Stosowany w *Urzędzie* komputerowy system finansowo-księgowy (dalej: „program”) umożliwiał generowanie raportów z ewidencji upomnień i raportów tytułów wykonawczych, upomnień i tytułów wykonawczych. Program umożliwiał naliczanie odsetek, natomiast nie umożliwiał wyliczenie opłaty prolongacyjnej. Opłata prolongacyjna wyliczana była na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów¹⁶ i Uchwały Rady Miasta¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 581-584)

Kierownik Referatu Podatków i Opłat wyjaśniła, że komórka księgowości podatkowej przeprowadzała kontrole terminowości wpłat z tytułu podatków. Po upływie płatności każdej raty podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych dokonywana jest analiza wpłat na karcie należności podatnika. Księgowy podatkowy na niezapłacone należności w terminie wystawia upomnienia: dwa razy do roku na zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od środków transportowych, nie później niż po upływie dwóch miesięcy od terminu płatności podatku od nieruchomości osób prawnych. Analizę terminowości wpłat podatków dokonuje się w chwili wystawienia upomnień i na niezapłacone terminowo należności system księgowy automatycznie umożliwia wydruk upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 581-584)

Działania te nie były jednak skuteczne, ponieważ nadal występowały istotne opóźnienia w wystawianiu upomnień, a stan należności narastał z roku na rok. Ustalono, że księgowy podatkowy zajmujący się analizą terminowości spłat należności był zbyt obciążony innymi obowiązkami i dopiero w 2014 r. zakresy obowiązków tego pracownika uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 634-639)

W przypadku wysłania upomnienia w sprawie zwłoki w spłacie należności podatkowych Urząd w terminie 14 dni wystawiał tytuły wykonawcze¹⁸ i kierował je do egzekucji, przy czym nie dokonywał zabezpieczenia należności z tytułu podatku od nieruchomości. Upomnienia i tytuły wykonawcze zawierały zaległość główną i odsetki naliczone za okres zwłoki w zapłacie. W Gminie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 637-639)

¹³ Zarządzenie nr 101/2012 z 31.08.2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu wysyłania upomnień i sporządzania tytułów wykonawczych na zaległości m.in. w podatku od nieruchomości osób prawnych, analogiczne zarządzenia nr 13/2012 z 10.02.2012 r. i nr 102/2012 z 31.08.2012 r. odnoszące się odpowiednio: podatku od nieruchomości do osób fizycznych, podatku od środków transportowych.

¹⁴ Program finansowo księgowy umożliwiał generowanie upomnień, raportów z ewidencji upomnień i naliczanie odsetek. Nie umożliwiał generowania tytułów wykonawczych oraz raportów z ewidencji tytułów wykonawczych.

¹⁵ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm. Rozporządzenie uchylono z dniem 22 maja 2014 r.

¹⁶ z dnia 22 sierpnia 2005 r. (Dz. U. z 2005 Nr 165 poz. 1373 ze zm.) w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach.

¹⁷ Z dnia 31 marca 2005 r. nr XXIV/2005 w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej.

¹⁸ Z wyjątkiem sytuacji, gdy po wysłaniu upomnienia, podatnik zwrócił się z prośbą o ulgę w spłacie podatku, która została rozpatrzona pozytywnie.

W przypadku 12 postępowań egzekucyjnych podatku od nieruchomości od osób fizycznych, łączna kwota przekazanych do egzekucji należności wynosiła 20 279,4 zł, z czego Urząd Skarbowy przekazał, w wyniku egzekucji do Gminy w 2012 r. kwotę 2 994,3 zł, a w 2013 r. 13 053,3 zł.

(dowód: akta kontroli str. 347-428)

Stan zaległości osób prawnych na dzień 31.12.2012 r. wynosił 73,8 tys. zł, z czego upomnienia wysłano tylko do dwóch podmiotów na łączną kwotę 38,3 tys. zł, a skierowana do egzekucji w 2014 r. należność od trzeciego podatnika, która na dzień 31.12.2012 wynosiła 15 658,60 zł, (przy czym łączne zadłużenie tego podatnika na dzień 31.12.2012 r. wynosiło 30 896,16 zł). Następnie jednemu z nich Burmistrz odroczył termin płatności podatku wraz z odsetkami w kwocie 18 419,00 zł, dla drugiego wystawił tytuł wykonawczy o wartości 10 592,00 zł i skierował go do egzekucji. W dniu 25 sierpnia 2014 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Zgierzu przesłał do Urzędu Gminy postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego na kwotę 15 658,60 zł stwierdzając, że w jego dalszym toku nie uzyska się środków przewyższających wydatki egzekucyjne. Należy, stąd wnosić, że także pozostała część zadłużenia tego podatnika w kwocie 15 237,56 zł jest nie do odzyskania.

W 2013 r. stan należności zwiększył się do 92,9 tys. zł i nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych, w tym nie wysłano upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 347-431, 637-643)

W przypadku osób fizycznych upomnienia w sprawie opóźnień w spłacie podatku wysłano z opóźnieniem (o czym w części ustaleń wystąpienia). W podatku od środków transportowych nie podejmowano czynności egzekucyjnych z uwagi na niewielkie kwoty zaległości.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zgodnie z § 3 regulaminu wysyłania upomnień i sporządzania tytułów wykonawczych od zaległości m.in. w podatku od nieruchomości od osób fizycznych, zarządzenia Burmistrza Sulejowa nr 13/2012 z 10 lutego 2012 r., „*Księgowy podatkowy za niezapłacone należności w terminie, wystawia upomnienie dwa razy w roku podatkowym. Pierwsze upomnienie księgowy podatkowy wystawia za okres pierwszej i drugiej raty podatku po upływie płatności drugiej raty tj. 15 maja danego roku. Drugie upomnienie księgowy podatkowy wystawia po upływie terminu płatności trzeciej i czwartej raty podatku tj. po 15 listopada danego roku*”.

(dowód: akta kontroli str. 92-94)

Tymczasem dwanaście upomnień¹⁹ (na dwanaście skontrolowanych) dotyczących zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych, zostało wysłanych po terminie wynikającym z uregulowań wewnętrznych, w tym cztery podczas trwania kontroli. Zakres opóźnień wynosił od 26 dni do 349 dni.

(dowód: akta kontroli str. 347-428)

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że pracownik księgowości podatkowej zajmuje się nie tylko wystawianiem upomnień oraz tytułów wykonawczych, lecz zgodnie ze swoim zakresem obowiązków zastępuje kasjera Urzędu Miejskiego w Sulejowie, jest odpowiedzialny za prawidłowe i bieżące księgowanie podatków i opłat, współpracuje z sołtysami w zakresie inkasa podatków, dokonywanie przypisu i księgowania wpłat

¹⁹ Upomnienie nr 0328/13 z 2013-01-07 opóźnienie 52 do 236 dni, upomnienie nr 1398/12 z 2012-12-06 opóźnienie od 20 do 204 dni, upomnienie nr 1812/11 z 2011-12-12 opóźnienie od 26 do 201 dni, upomnienie nr 1728/12 z 2012-12-28 opóźnienie od 42 do 226 dni, upomnienie nr 2119/11 z 2011-12-27 opóźnienie od 41 do 225 dni, upomnienie nr 0037/12 z 2012-01-04 opóźnienie od 49 do 233 dni, upomnienie nr 0045/12 z 2012-01-04 opóźnienie od 49 do 233 dni, upomnienie nr 2351/11 z 2011-12-30 opóźnienie od 44 do 228 dni, upomnienie nr 0701/14 z 2014-04-30 opóźnienie od 165 do 349 dni, upomnienie nr 0662/14 z 2014-04-30 opóźnienie od 165 do 349 dni, upomnienie nr 0661/14 z 2014-04-30 opóźnienie od 165 do 349 dni, upomnienie nr 0254/13 z 2012-12-06 opóźnienie od 52 do 236 dni.

dotyczących zajęcia pasa drogowego. Ze względu na nadmiar obowiązków pracownik księgowości podatkowej nie wystawiał upomnień w terminach określonych w Zarządzeniu Burmistrza Sulejowa. W celu uniknięcia nieprawidłowości i dochowania terminu wystawiania upomnień prace te w 2014 r. zostały zlecone innym pracownikom referatu podatków.

(dowód: akta kontroli str. 429-431)

2. Zgodnie z § 3 regulaminu wysyłania upomnień i sporządzania tytułów wykonawczych od zaległości m.in. w podatku od nieruchomości od osób prawnych, zarządzeniem Burmistrza nr 102/2012 z 31 sierpnia 2012 r., „*Księgowy podatkowy za niezapłacone należności w terminie, wystawia upomnienie nie później niż po upływie 2 miesięcy od terminu płatności raty podatku*”.

(dowód: akta kontroli str. 89-91)

Tymczasem, siedem upomnień²⁰ zostało wysłanych po terminie wynikającym z uregulowań wewnętrznych. Zakres opóźnień wynosił od 32 do 497 dni.

(dowód: akta kontroli str. 634-639)

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że „*Opóźnienia w wysłaniu upomnień były spowodowane nadmiarem obowiązków wykonywanych przez pracownika, który w zakresie swoich obowiązków oprócz prowadzenia egzekucji należności osób prawnych, osób fizycznych z terenu gminy dokonuje również księgowania w zakresie inkasa opłaty targowej przypisu, księgowanie wpłat dotyczącego zajęcia pasa drogi oraz zastępuje kasjera. W celu uniknięcia nieprawidłowości oraz zachowania prawidłowego terminu prowadzenia egzekucji w 2014 r. obowiązki te zostały powierzone innym pracownikom Referatu Podatków i Opłat*”.

(dowód: akta kontroli str. 634-439)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, działalność Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości podatkowych z uwagi na opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych zaległości podatkowych i przyrost tych zaległości o 128,5% w *badanym okresie*.

4. Stosowanie ulg w zapłacie podatków.

Opis stanu
faktycznego

W Gminie w ramach polityki fiskalnej, pomimo braku sformalizowanej strategii /polityki podatkowej, w każdym roku *badanego okresu*, stawki podatkowe dotyczące podatków od nieruchomości i podatku od środków transportowych były niższe w stosunku do maksymalnych stawek, określanych corocznie przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 13-45, 585-587)

Jak wyjaśnił Skarbnik *Urzędu*, na posiedzeniu każdej komisji Rady Miejskiej w Sulejowie szczegółowo omawiano proponowane stawki poszczególnych podatków. Informowano również radnych – członków poszczególnych komisji, o obowiązujących stawkach w sąsiednich gminach. Przedstawiano ustnie o wysokości planowanych na następny rok dochodów z tytułu tych podatków oraz skutkach obniżenia górnych stawek podatkowych. Decyzje w sprawie wysokości podatków na dany rok podejmowane były przez radnych po głębokiej ustnej analizie.

(dowód: akta kontroli str. 585-587)

²⁰ Upomnienie nr 1343/12 z 2012-10-24 opóźnienie od 283 do 375 dni, upomnienie nr 1342/12 z 2012-10-24 opóźnienie od 416 do 497 dni, upomnienia nr 1336/12, 1337/12 i 1338/12 zostały wystawione 2012-10-24 opóźnienie 253 dni, upomnienie nr 2435/14 z 2014-09-16 opóźnienie od 214 do 367 dni, upomnienie nr 2432/14 z 2014-09-16 opóźnienie 32 dni, upomnienie nr 2430/14 z 2014-09-16 opóźnienie od 275 do 367 dni, upomnienie nr 2434/14 z 2014-09-16 opóźnienie od 397 do 489 dni.

Naliczony podatek od nieruchomości od osób prawnych wynosił w 2012 r. 1 135,6 tys. zł i stanowił 88,1% wartości wyliczonej wg stawek określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów (dalej: *obwieszczenie*), analogicznie w 2013 r. wartości te wynosiły 1 150,5 tys. zł i 87,2%, a w 2014 r. 1 186,3 tys. zł i 87,3%. Naliczony podatek od nieruchomości od osób fizycznych w 2012 r. wynosił 2 339,5 tys. zł i stanowił 73,8% wartości wyliczonej wg stawek określonych w *obwieszczeniu*, analogicznie w 2013 r. wartości te wynosiły odpowiednio 2 540,6 tys. zł i 73,5%, a w 2014 r. 2 628,2 tys. zł i 73,8%. Naliczony podatek od środków transportowych w 2012 r. wynosił 15,3 tys. zł i stanowił 61,4% wartości wg stawek określonych w *obwieszczeniu*, analogicznie w 2013 r. wartości te wynosiły odpowiednio 20,7 tys. zł i 59,4%, a w 2014 r. odpowiednio 27,0 tys. zł i 60,3%.

(dowód: akta kontroli str. 537-540)

Do Urzędu w badanym okresie wpłynęło 135 wniosków o umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych lub odsetek o łącznej wartości 224,6 tys. zł z tego:

- w 2012 r. wpłynęło 65 wniosków o wartości 63,4 tys. zł, z czego uwzględnionych zostało 17 wniosków dotyczących zaległości o łącznej wartości 4,8 tys. zł,
- w 2013 r. wpłynęło 55 takich wniosków o wartości 133,5 tys. zł, z czego 23 zostały rozpatrzone pozytywnie na kwotę 20,0 tys. zł,
- w pierwszej połowie 2014 r. wpłynęło ich 15 o wartości 27,7 tys. zł, z czego sześć rozpatrzono pozytywnie na kwotę 4,1 tys. zł.

Wniosków o odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty, zwolnienie z obowiązku pobrania, wpłynęło 24 sztuk o łącznej wartości 777,3 tys. zł z czego:

- w 2012 r. wpłynęło pięć wniosków o wartości 70,3 tys. zł, które zostały rozpatrzone pozytywnie,
- w 2013 r. wpłynęło takich wniosków 14 o wartości 252,2 tys. zł, z czego 11 o wartości 249,5 tys. zł zostały rozpatrzone pozytywnie,
- w 2014 r. wpłynęło pięć wniosków o wartości 454,8 tys. zł, z czego cztery wnioski o wartości 454,5 tys. zł zostały rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 541)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 13 decyzjach związanych z udzielaniem ulg podatkowych lub w decyzjach odmawiających udzielania ulg, *Burmistrz* nie zawarł wszystkich elementów uzasadnienia faktycznego. Art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej stanowi, że decyzja organu podatkowego powinna zwracać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, a § 4 tego art. wskazuje, że uzasadnienie faktyczne powinno zawierać w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Natomiast § 5 ww. artykułu stanowi, że można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony. Nie dotyczy to decyzji wydanej na skutek odwołania bądź na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku.

W następujących decyzjach brak jest elementów uzasadnienia faktycznego. *Burmistrz* ograniczył się do stwierdzenia, dla decyzji:

- PO.3125.8.2014 z 04.06.2014 r., że: „*Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatnika w oparciu o złożone przez niego dokumenty (PIT-11). Wszystkie złożone wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne. Złożony materiał dowodowy do niniejszej sprawy nie daje podstaw do udzielenia ulgi (...)*”.
- PO.3125.11.2014 z 29.05.2014 r., że: „*Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatnika w oparciu o złożone przez niego wyjaśnienia. Wszystkie złożone wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne*”.

- PO.3125.47.2013 z dnia 10.09.2013 r., że: „Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatnika w oparciu o złożone przez niego wyjaśnienia. Wszystkie złożone wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”. W decyzji jest też stwierdzenie: „Dochodem podatnika jest emerytura w wysokości i pobory żony zatrudnionej w Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Piotrkowie Trybunalskim” - nie podano kwot emerytury i poborów żony.
- PO.3125.17.2013 z dnia 08.04.2013 r., że: „(...) wezwał podatnika do udzielenia informacji o wszystkich dochodach rodziny, do przedłożenia wszystkich szczegółowo wymienionych dowodów, które pozwolą na ustalenie zarówno sytuacji majątkowej jak i osobistej zobowiązanego. Spisany został protokół o stanie majątkowym podatnika jak również jego żony, dołączone zostały inne dowody (karta informacyjna z pobytu w szpitalu, rachunek za gaz, czynsz, PIT-40a za 2012 r. zaświadczenie podatnika i jego żony) (...)”. W decyzji Burmistrz nie wskazał jakie fakty wynikają z przedstawionych przez podatnika dowodów, którym dał wiarę. W decyzji odraczającej terminy płatności wskazano, że interes publiczny przemawia za zastosowaniem ulgi, ale nie wskazano o jaki interes publiczny chodzi”.
- PO.3125.19.2012 z dnia 27.03.2012 r., że: „Otóż w niniejszym postępowaniu, zdaniem organu, interes publiczny przemawia za zastosowaniem ulgi”. Przy czym Burmistrz nie wskazał o jaki interes publiczny chodzi.
- PO.3125.58.2012 z 30.11.2012 r., że: „Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatnika w oparciu o złożone przez niego wyjaśnienia. Wszystkie złożone wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”.
- PO.3125.1.2013 z 31.01.2013 r., że: „Wszystkie złożone przez podatnika materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne i wystarczające do podjęcia rozstrzygnięcia”.
- PO.3125.68.2012 z 19.12.2012 r., że: „Wszystkie złożone przez podatnika materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”.
- PO.3125.10.2012 r. z 05.03.2012 r., że „Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatników w oparciu o złożone przez nich dokumenty i wyjaśnienia. Wszystkie złożone przez podatników materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”. Przy czym Burmistrz nie wskazał o jakie dowody chodzi i jakie fakty z nich wynikają, którym dał wiarę.
- PO.3125.27.2013 z 15.04.2013 r., że „Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatników w oparciu o złożone przez nich dokumenty i wyjaśnienia. Wszystkie złożone przez podatników materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”.
- PO.3125.61.2013 z dnia 19.11.2013 r., że: „Dokonano wszechstronnej oceny sytuacji finansowej podatników w oparciu o złożone przez nich dokumenty i wyjaśnienia. Wszystkie złożone przez podatników materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”.
- PO.3125.56.2012 z 29.11.2012 r. „Wszystkie złożone przez podatnika materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne”.
- PO.3125/1/2012 z 06.03.2012 r., „Wszystkie złożone przez podatnika materiały dowodowe i wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodne i wystarczające do podjęcia rozstrzygnięcia”. Burmistrz nie wskazał o jakie dowody chodzi i jakie fakty z nich wynikają, którym dał wiarę.
(dowód: akta kontroli str. 260-265, 275-279, 231-233, 198-201, 131-134, 176-179, 183-187, 180-182, 116-120, 209-215, 247-249, 163-167, 98-103)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: „Zarzut dotyczący braku pełnego, w ocenie kontrolującego, uzasadnienia faktycznego dla udzielenia bądź odmowy udzielenia ulg podatkowych należy uznać za zasadny, z tym że z oczywistych względów przyjęty przez

kontrolującego sposób oceny uzasadnień stwarza wrażenie, iż żaden rodzaj uzasadnienia nie będzie właściwy i w każdej sprawie możliwe jest znalezienie takiej okoliczności, które można opisać w inny sposób. (...) Kategoryczne i po prostu krzywdzące jest sformułowanie, iż decyzje nie zawierają opisu stanu faktycznego, skoro wynika on ze zgromadzonego materiału dowodowego"

(dowód: akta kontroli str. 295-308)

2. W postępowaniach w sprawie ulg podatkowych Burmistrz udzielił 5 ulg, pomimo nienależytego rozpatrzenia przesłanek ustawowych w postaci ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Stosownie do art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art. 53a Ordynacji podatkowej; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

We wskazanych niżej postępowaniach organ podatkowy wydał decyzje o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, bez wskazania wymaganych prawem przesłanek, tj. występowania ważnego interesu podatnika lub ważnego interesu publicznego.

- PO.3125.61.2013 z dnia 19.11.2013 r. Decyzja jest pozytywna pomimo, że nie wyjaśniono stanu faktycznego tzn. nie wskazano czy i w jakiej wysokości podatnik osiągnął dochody z prowadzonej działalności w okresie od 10.10.2013 do 14.11.2013 r.; czyją własnością jest mieszkanie w którym zamieszkuje żona podatnika i jest inne od miejsca zamieszkania podatnika.
- PO.3125.68.2012 z 19.12.2012 r. (decyzja pozytywna) W prośbie złożonej przez podatnika w dniu 10.12.2012 r. podatnik nie uzasadnił swojej prośby, a mimo to, jego wniosek został uwzględniony,
- PO.3125.56.2012 z 29.11.2012 r. (decyzja pozytywna) Podatnik, nie przedstawił bilansu za rok 2011 mimo, że był wezwany do jego złożenia w pierwszym wezwaniu, a w ponownym wezwaniu do uzupełnienia wniosku nie został wezwany do jego złożenia (bilansu). Urząd nie wezwał podatnika do złożenia informacji o osiągniętych zyskach z prowadzonej działalności za okres styczeń-październik 2012 r., ani bilansu za ten sam okres. Podatnik przedstawił rachunek zysków i strat za rok 2011 i 2010, co umożliwiło odczytanie rentowności, która jednak nie została obliczona i zaprezentowana w aktach sprawy. Podatnik, nie przedstawił bilansu co uniemożliwiło obliczenie ogólnie przyjętych wskaźników płynności. W związku z tym na podstawie zgromadzonych dokumentów nie można stwierdzić, czy podatnik jest w trudnej sytuacji finansowej.
- PO.3125/1/2012 z 06.03.2012 r. (decyzja pozytywna) Podatnik w prośbie jako ważny interes wskazał „zachowanie płynności finansowej i lepszą możliwość regulowania wszelkich należności”. Podatnik wskazuje, „że w 2011 r. rozpoczął rozbiorę pawilonów wczasowych i w tym roku (tj. 2012) będzie je kontynuował. Zmniejszenie powierzchni stanowiącej podstawę do wyliczenia podatku od nieruchomości urealni wysokość należności wobec Urzędu Miasta. Mam zamiar pozostawić jedynie te nieruchomości (budynki), które zarobią na swoje koszty. Rozbiórka budynków i inne prace z tym związane spowodowały i spowodują w 2012 r. wzrost kosztów i trudności z jednorazowym uregulowaniem należności, stąd moja prośba”. Z dokumentacji nie wynika, jakie zobowiązania i należności posiada podatnik i jakie są ich terminy płatności oraz jakimi zasobami finansowymi dysponuje oraz jakie planuje uzyskać w przyszłości dochody i jakie ponieść koszty. W związku z tym nie można sporządzić zestawienia wpływów

i wydatków z uwzględnieniem ich terminów płatności – co faktycznie nie zostało zaprezentowane w postępowaniu – żeby określić faktyczną płynność finansową podatnika.

- PO.3125.1.2013 z 31.01.2013 r. (decyzja pozytywna) Podatnik nie przedstawił bilansu i rachunku wyników tłumacząc, że za 2012 r. nie jest w stanie w ciągu 7 dni ich przygotować. Nie przedstawił bilansu i rachunku wyników za lata poprzednie – nie był do tego wzywany. Podatnik przedstawił zestawienia uzyskanych przychodów i poniesionych kosztów za poszczególne miesiące od stycznia do listopada 2012 r., wskazał głównego wierzyciela spółki i wartość jego wierzytelności wobec Spółki 50 660,23 zł oraz zadłużenie wobec wspólników spółki 31 657,97 zł. Z przedstawionych dokumentów nie można wywieść, że Spółka jest w trudnej sytuacji finansowej, ponieważ nie przedstawiła w szczególności, posiadanych należności u kontrahentów oraz nie wskazała jakim majątkiem dysponuje (środki trwale, obrotowe, stan rachunków bankowych).

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 163-167, 180-186, 247-249)

Burmistrz wyjaśnił: „Pozostałe uchybienia²¹ wiążą się wyłącznie z omyłkami związanymi z wykorzystywaniem gotowych wzorów decyzji i nie są związane z jakimkolwiek intencjonalnym działaniem organu podatkowego”. Odnośnie do decyzji PO.3125.1.2013 Burmistrz wyjaśnił: „W ocenie organu przedstawiony materiał dowodowy dawał podstawę do udzielenia ulgi. Zobowiązany jestem podkreślić, iż decyzja o przyznaniu ulg w oparciu o art. 67a ordynacji podatkowej ma charakter w pełni uznaniowy. Trudno także uznać za niewiarygodne dane pochodzące od podatnika dotyczące obrotu, ponoszonych kosztów, uzyskanego dochodu skoro organ w praktyce nie ma instrumentów prawnych, które pozwalałyby na weryfikację danych. Tylko w postępowaniu prowadzonym przez Naczelników Urzędów Skarbowych możliwe jest zakwestionowanie prowadzonych przez podatników ksiąg i ustalenie wysokości dochodu na podstawie oszacowania. Gminny organ podatkowy możliwości takiej nie ma.”

(dowód: akta kontroli str. 295-308)

3. W postępowaniu zakończonym decyzją PO.3125.10.2014 z dnia 29.05.2014 r. Urząd nie pobrał opłaty prolongacyjnej w związku z odroczeniem terminu płatności zaległości podatkowej w wysokości 290 420,86 zł, której wartość powinna wynosić 4 424,00 zł. Zgodnie § 1 Uchwały Rady Miejskiej Nr XXIV/172/2005 z dnia 31.03.2005 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej, w razie wydania decyzji m.in. dotyczącej odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych wprowadza się opłatę prolongacyjną. Stawkę opłaty prolongacyjnej ustala się w wysokości 20% stawki odsetek za zwłokę, którą ogłasza minister właściwy do spraw finansów publicznych. Stanowiło to zaniżenie dochodów Urzędu Gminy o 4 424,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 51, 269-274, 432-433,)

Burmistrz wyjaśnił, że opłata prolongacyjna nie została naliczona wyłącznie na skutek omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 295-308)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie podejmowanie decyzji w zakresie udzielania ulg w zapłacie podatków z uwagi na brak w 13 decyzjach uzasadnienia faktycznego, udzielenia pięciu ulg pomimo nienależytego rozpatrzenia w postępowaniu ważnego interesu podatnika lub ważnego interesu publicznego, nienaliczenia opłaty prolongacyjnej o wartości 4 424,00 zł.

Ocena
częstkowa

²¹ Pozostałe uchybienia - tak burmistrz odniósł się do ostatnich dwóch pytań zawartych w piśmie z pytaniami: Dlaczego Burmistrz udzielił ulgi, pomimo iż przesłanki udzielenia ulgi – ważny interes podatnika - nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym? Dlaczego Burmistrz nie podjął niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy?

Opis stanu
faktycznego

5. Realizacja dochodów z majątku.

W Gminie Sulejów, w okresie badanym, nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²².

(dowód: akta kontroli str. 486-498)

Gmina uzyskała dochody ze sprzedaży nieruchomości w 2012 r. w kwocie 433,5 tys. zł co stanowiło 63,8% w stosunku do ceny określonej w procesie szacowania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców. W 2013 r. dochody te wyniosły 378,5 tys. zł, a relacja wskazana w zdaniu poprzednim wynosiła 52,6%. Natomiast dochody z tytułu wydzierżawienia i wynajmowania nieruchomości w 2012 r. wyniosły 285,5 tys. zł, w 2013 r. 280,9 tys. zł i w pierwszym półroczu 2014 r. 155,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 542)

Jak wyjaśnił *Burmistrz* sprzedaż nieruchomości odbywała się na podstawie: planów sprzedaży nieruchomości na poszczególne lata i poprzedzona była analizą zbędności nieruchomości na cele związane z realizacją zadań publicznych Gminy Sulejów oraz podjętych przez Radę Miejską w Sulejowie uchwał²³ w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż konkretnych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 478-485)

Gmina Sulejów w 2012 r. uzyskała z tytułu wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości dochody w wysokości 285,4 tys. zł, w 2013 r. 280,9 tys. zł i w pierwszej połowie 2014 r. 155,5 tys. zł. W badanym okresie Gmina nie zawierала umów dzierżawy na okresy dłuższe niż trzy lata.

(dowód: akta kontroli str. 543)

Kontrolą objęto cztery postępowania związane ze sprzedaż działek gruntu i w trzech z nich stwierdzono brak informacji o sposobie zagospodarowania nieruchomości w wykazie sporządzanym na potrzeby tej sprzedaży.

Ustalone
nieprawidłowości

1. W Gminie, w badanym okresie, nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości, co było niezgodne z brzmieniem art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż *Burmistrz* gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, w szczególności wykonując czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, tj. sporządza plan wykorzystania zasobu nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił: „(...) Nie wykonano planu wykorzystania zasobu nieruchomości z uwagi na złożoną sytuację dotyczącą Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (długotrwała choroba jednego z pracowników, a następnie zmiany kadrowe), duże natężenie spraw związanych z nieruchomościami, które pojawiły się w następstwie przeprowadzanych na terenie Gminy Sulejów inwestycji infrastrukturalnych prowadzonych przez różne jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa jak i wymagające zaangażowania niejednokrotnie wszystkich pracowników tego referatu, sprawy klęsk żywiołowych w rolnictwie, które dotyczyły niemalże corocznie tutejszą jednostkę.” Ponadto *Burmistrz* wyjaśnił: „w ostatnim okresie czasu podejmowane były czynności związane z opracowaniem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, który został przyjęty zarządzeniem *Burmistrza Sulejowa* Nr 117/2014 z dnia 19 sierpnia 2014 r.”

(dowód: akta kontroli str. 478-485)

2. Brak sposobu zagospodarowania nieruchomości w wykazie sporządzanym, na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w celu dokonania ich sprzedaży. Art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi m.in., że właściwy

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm. (zwana dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”)

²³ Uchwały Rady Miejskiej nr XXI/193/2013 z 21.09.2012 r., XXVI/247/2013 z 28.02.2013 r., XXVIII/288/209 z 16.06.2009 r., XLIII/425/2010 z 19.10.2010 r.

organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Natomiast ust. 2 pkt 4 tej ustawy ww. art. stanowi, że wykaz ten powinien zawierać przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania.

W wykazach sporządzonych w związku ze sprzedażą następujących nieruchomości:

- a) niezabudowanej działki gruntu zlokalizowanej w miejscowości Zalesice gm. Sulejów, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. Nr 478/2 obręb 24 o powierzchni 0,3588 ha,
- b) działki gruntu o powierzchni 0,1200 ha położonej w Sulejowie przy ul. Rycerskiej 14 oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. Nr 463/6 obręb 4,
- c) działki gruntu o nr ewidencyjnym 463/8 obręb 4 położona przy ul. J. Sobieskiego w Sulejowie o powierzchni 0,1657 ha,

nie było wskazania co do sposobu zagospodarowania tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 434-477)

Burmistrz wyjaśnił, że „(...) sposób zagospodarowania nieruchomości 478/2, 463/6 i 463/8 przyjmowany był ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Gminy Sulejów i był podany dla działki o nr jako:

- 478/2 - tereny istniejących układów osiedleńczych,
- 463/6 – tereny budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego i letniskowego,
- 463/8 – tereny budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego i letniskowego”.

(dowód: akta kontroli str. 481-498)

Ocena
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, realizację dochodów z majątku pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na niesporządzeniu planu wykorzystania zasobu nieruchomości oraz braku w wykazie, informacji o sposobie zagospodarowania nieruchomości.

4. Planowanie dochodów z majątku.

Opis stanu
faktycznego

Gmina Sulejów w *badanym okresie* uzyskała dochody z majątku w 2012 r. w wysokości 797,6 tys. zł, w 2013 r. dochody te wynosiły 1 108,3 tys. zł i w pierwszym półroczu 2014 r. 498,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 544-548)

Jak wyjaśnił Skarbnik, „Gmina nie udokumentowała przeprowadzanie analiz, w postaci sformalizowanych opracowań w zakresie planowania dochodów z majątku. Przeprowadzono ustną analizę dochodów z majątku gminy porównując wykonanie z poprzednich lat oraz sugerując się potrzebą wprowadzenia do planu nowych zadań inwestycyjnych. Przy analizie tej zakładano, że dane zadanie inwestycyjne rozpocznie się po faktycznym uzyskaniu środków ze sprzedaży majątku (wpływie na rachunek bankowy)”.

(dowód: akta kontroli str. 596-598)

W latach 2012 i 2013 wystąpiły istotne rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi dochodami z majątku a faktyczną ich realizacją. Gmina w 2012 r. uzyskała 36,8% wartości zaplanowanych dochodów, w 2013 r. zrealizowała plan dochodów w 49,7% i w 2014 r. w pierwszym półroczu osiągnięto dochód na poziomie 30,3% planu rocznego. O tych rozbieżnościach zdecydowały dochody ze sprzedaży składników majątkowych, których realizacja w 2012 r. wynosiła 25,9%, a w 2013 r. 42,3% planowanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 544-548)

Skarbnik Urzędu wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy planami w latach 2012, 2013 i w pierwszej połowie 2014 r. wynikają z założeń przy opracowywaniu projektu budżetu. Dochody ze sprzedaży majątku wykorzystywane były na potrzeby inwestycyjne i w przypadku opóźnień w realizacji inwestycji, następowało opóźnienie

Uwagi dotyczące
badanej działalności

**Ocena
cząstkowa**

Wnioski pokontrolne

w realizacji dochodów ze sprzedaży majątku. Taki sposób postępowania powodował, że nie realizowano dochodów z majątku zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 596-598)

W kontrolowanej działalności wystąpiły istotne rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi dochodami z majątku a faktyczną ich realizacją. Przyczyną tych rozbieżności był przyjęty sposób pozyskiwania środków na finansowanie inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie uzyskania dochodów z majątku, mimo rozbieżności pomiędzy planem a jego faktyczną realizacją.

IV. Wnioski

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 Kontroli²⁴, wnosi o:

- 1) doręczanie decyzji do wszystkich współwłaścicieli nieruchomości,
- 2) wysyłanie upomnień w terminach wynikających z regulacji wewnętrznych,
- 3) opracowywanie decyzji w sprawie ulg uznaniowych z uwzględnieniem przesłanek ustawowych,
- 4) naliczenie i pobranie opłaty prolongacyjnej w przypadku opisanym w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym,
- 5) wzmoczenie windykacji należności z tytułu podatków od nieruchomości,
- 6) precyzyjne planowanie dochodów majątkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej i 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.

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 16 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.