



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-011-04/2014

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 Opolu
Kontrolerzy	1. Jadwiga Sojska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90787 z dnia 17 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2) 2. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92308 z dnia 1 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 100-101) 3. Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92317 z dnia 12 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 332-333)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Ozimku, ul. ks. Jana Dzierżona 4b, 46-040 Ozimek <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Korniak, Burmistrz Ozimka (dowód: akta kontroli, str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> realizację przez Gminę Ozimek<sup>3</sup> podatków lokalnych oraz dochodów z majątku w latach 2012-2014 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe dokonywanie wymiaru podatków od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych dla osób prawnych, a także skuteczne egzekwowanie zaległości podatkowych. Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych udzielane były przez organ podatkowy z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*<sup>4</sup>. Pozytywnie oceniono także działania Gminy w zakresie pozyskiwania dochodów z majątku, takie jak sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zgodne z przepisami prowadzenie postępowań przetargowych, prawidłowe zabezpieczanie interesów Gminy w zawieranych umowach dzierżawy oraz rzetelne zaplanowanie dochodów z majątku, które korespondowały Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości, których skala nie przekroczyła ustalonych progów istotności dla niniejszej kontroli, polegały na: dopuszczeniu do zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej zabudowanej w użytkowanie wieczyste, przed

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dalej: Gmina.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

dokonaniem wpłaty części jej ceny, niewystępowaniu do Rady Miejskiej<sup>5</sup> o zgodę na zawieranie kolejnych umów dzierżawy dotyczących tych samych nieruchomości z dotychczasowym dzierżawcą oraz ujawnionego przypadku niedochodzenia należności Gminy z tytułu dzierżawy nieruchomości.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła także, że zwłoka w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych nie miała negatywnego wpływu na skuteczność dochodzenia objętych kontrolą należności, a brak w prowadzonej ewidencji podatkowej części danych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości<sup>6</sup>, nie wpływał negatywnie na realizację dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym okresie, w Gminie obowiązywały stawki podatku od nieruchomości ustalone nw. uchwałami Rady:

- nr XV/142/11 z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości<sup>7</sup>, która weszła w życie 30 stycznia 2012 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r.,
- nr XXIV/230/12 z dnia 29 października 2012 r.<sup>8</sup> w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.,
- nr XXXVI/336/13 z dnia 19 listopada 2013 r.<sup>9</sup> w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, obowiązującą od 1 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 4-12)

W zakresie podatku od środków transportowych obowiązywały stawki określone nw. uchwałami Rady:

- nr XXVIII/250/08 z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych oraz zwolnień w tym podatku<sup>10</sup>,
- nr XXXV/331/13 z dnia 28 października 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 29-41)

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>12</sup>, ww. uchwały zostały przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu i Wojewodzie Opolskiemu w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia. Organy nadzoru nie stwierdziły ich niezgodności z prawem. Uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w terminach umożliwiającym ich wejście w życie z dniem 1 stycznia następnego roku podatkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 56)

Uchwalone stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych na lata 2012-2014 nie przekraczały stawek maksymalnych określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic

<sup>5</sup> Dalej: Rada.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 107, poz. 1138, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości.

<sup>7</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r., poz. 82.

<sup>8</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1693.

<sup>9</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2799.

<sup>10</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 96, poz. 2242 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2408 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na 2012 r.<sup>13</sup>, 2013 r.<sup>14</sup> i 2014 r.<sup>15</sup>. Rada uchwaliła stawki podatku dla wszystkich przedmiotów opodatkowania, wynikających z art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 4-41)

W uchwałach dotyczących stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w latach 2012-2013 oraz stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w kontrolowanym okresie Rada nie różnicowała stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania. Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości zostało wprowadzone od 1 stycznia 2014 r. na podstawie uchwały Nr XXXVI/336/13, w której ustalono dwie stawki podatkowe dla budowli: podstawową w wysokości 2% wartości budowli oraz obniżoną do 1% wartości budowli – w przypadku sieci wodno-kanalizacyjnych. W uzasadnieniu do ww. uchwały podano, że kwota podatku od nieruchomości w części dotyczącej sieci wodno-kanalizacyjnych ma wpływ na wysokość stawki za odprowadzanie ścieków, płaconej przez mieszkańców Gminy<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 4-12, 29-41)

W kontrolowanym okresie, na terenie Gminy obowiązywały zasady udzielania zwolnień podatkowych w podatku od nieruchomości określone nw. uchwałami Rady:

- nr XX/175/08 z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców inwestujących na terenie Gminy Ozimek<sup>18</sup>,
- nr XXIX/263/08 z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości<sup>19</sup>,
- nr XV/144/11 z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków lub ich części oraz budowli zajętych na potrzeby działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców na terenie Gminy Ozimek w ramach programu pomocy de minimis<sup>20</sup>, która weszła w życie 16 lutego 2012 r., obowiązującą do 31 grudnia 2013 r.,
- nr XLIV/383/14 z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości nowych inwestycji na terenie Gminy Ozimek w ramach pomocy de minimis<sup>21</sup>, obowiązującą od 25 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 13-28, 276-279)

Projekty uchwał: 1/ nr XX/175/08 z 28 kwietnia 2008 r., 2/ nr XV/144/11 z 21 grudnia 2011 r., 3/ nr XXXVI/336/13 z 19 listopada 2013 r. oraz 4/ nr XLIV/383/14 z 29 maja 2014 r., zostały przekazane do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>22</sup>, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>23</sup>. Uwagi Prezesa UOKiK do projektu uchwały nr XX/175/08 miały charakter redakcyjny i zostały przez Radę uwzględnione.

<sup>13</sup> Z dnia 19 października 2011 r. (M. P. Nr 95, poz. 961).

<sup>14</sup> Z dnia 14 sierpnia 2012 r. (M. P. poz. 587).

<sup>15</sup> Z dnia 7 sierpnia 2013 r. (M. P. poz. 724).

<sup>16</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 849.

<sup>17</sup> Podatek od nieruchomości jest jednym z elementów składowych taryfy za odprowadzanie ścieków.

<sup>18</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 39, poz. 1352 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2009 r. Nr 11, poz. 156 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r. poz. 194.

<sup>21</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1488.

<sup>22</sup> Dalej: UOKiK.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Do projektów pozostałych uchwał Prezes UOKiK nie wniósł zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli, str. 102-108, 280-281)

Rada, określając zasady zwolnienia z podatku od nieruchomości, nie przekroczyła upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*. Zwolnienie z podatku od środków transportowych, dotyczące autobusów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół podstawowych i gimnazjalnych<sup>24</sup>, które ze względu na dowożenie od 2011 r. dzieci do szkół wyłącznie autobusami stanowiącymi własność Gminy miało charakter podmiotowy, zostało przez Radę uchylone uchwałą nr XX/189/12 z dnia 28 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 29-32)

W kontrolowanym okresie nie stosowano rozwiązań lub usprawnień skierowanych do rodzin wielodzietnych. Mieszkańcy Gminy mogli składać w Urzędzie wnioski o wydanie Opolskiej Karty Rodziny<sup>25</sup> oraz Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Przywileje przysługujące ww. rodzinom nie powodowały zmniejszenia dochodów własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 57)

W latach 2012–2014 (I półrocze) dochody własne Gminy wynosiły odpowiednio: 26 420,5 tys. zł, 29 730,3 tys. zł i 14 479,6 tys. zł, co stanowiło od 53,2 % (w 2012 r.) do 58,4 % (w 2013 r.) dochodów ogółem. W porównaniu z planem, dochody własne zostały zrealizowane na poziomie: 98,8% w 2012 r., 92,1% w 2013 r. i 47,3% planu rocznego w I półroczu 2014 r. Z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych Gmina uzyskała dochody w kwocie 10 179 tys. zł w 2012 r., 10 121,7 tys. zł w 2013 r. i 4 644,7 tys. zł w I półroczu 2014 r. oraz z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiednio: 2 846,2 tys. zł, 3 058,2 tys. zł i 1 777,6 tys. zł. Wpływy z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych w tych latach wyniosły: 89,1 tys. zł, 75,2 tys. zł i 53,9 tys. zł. W kontrolowanym okresie dochody z ww. podatków wykazywały tendencję rosnącą, a ich udział w dochodach Gminy kształtował się na poziomie ok. 26%.

W ewidencji podatkowej Gminy według stanu na 1 stycznia 2012 r. zarejestrowanych było 6 004 podatników, w tym 5 992 podatników podatku od nieruchomości (5 861 osób fizycznych i 131 osób prawnych) oraz 12 osób prawnych, będących podatnikami podatku od środków transportowych. Do 30 czerwca 2014 r. liczba podatników wzrosła o 200 do 6 204, w tym 6 192 podatników podatku od nieruchomości (odpowiednio: 5 978 osób fizycznych i 214 osób prawnych) oraz 12 podatników (osób prawnych) podatku od środków transportowych. Czynności związane z wymiarem ww. podatków wykonywali pracownicy Referatu Finansowego Urzędu zatrudnieni w komórce podatkowej w wymiarze trzech etatów. Nadzór nad realizacją zadań komórki podatkowej do dnia 30 czerwca 2013 r. sprawował bezpośrednio Kierownik Referatu Podatkowo-Windykacyjnego, a po zmianach organizacyjnych wprowadzonych z dniem 1 lipca 2013 r. – Zastępca Kierownika Referatu Finansowego.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112, 196-215, 229-248, 253-254, 257-259)

Ewidencja podatkowa nieruchomości zawierała dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania wymagane przepisami rozporządzenia w *sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości* za wyjątkiem: numeru identyfikacji podatkowej NIP i numeru ewidencyjnego PESEL, wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia oraz identyfikatorów działek, identyfikatorów budynków oraz

<sup>24</sup> Obowiązujące w Gminie od 1 stycznia 2009 r.

<sup>25</sup> Wystawianej przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Gminą a Samorządem Województwa Opolskiego.

numerów ksiąg wieczystych, wymienionych w § 5 ust. 1 tego rozporządzenia (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*). Do zakończenia kontroli ewidencja podatkowa Gminy w zakresie podatków od osób fizycznych prowadzona była w systemie informatycznym PODATKI<sup>26</sup>. System ten umożliwiał generowanie raportów i zbiorczych zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika, jak również eksport danych zawartych w ewidencji do pliku w formacie rozszerzalnego języka znaczników (XML). Referat Finansowy Urzędu nie miał możliwości bezpośredniego porównywania danych ewidencji podatkowej nieruchomości wyeksportowanych do pliku XML z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 178-179, 668)

W latach 2012-2014 (do zakończenia kontroli) pracownicy Referatu Finansowego Urzędu nie dokonywali kompleksowego porównania danych z ewidencji podatkowej Gminy z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Opolu. Według wyjaśnień Skarbnika Gminy, *Urząd nie miał możliwości sporządzenia zbiorczego wydruku danych zawierającego nazwiska właścicieli gruntów oraz posiadanej przez nich powierzchni gruntów dla poszczególnych miejscowości z ww. ewidencji gruntów i budynków. Pomimo, że w maju 2014 r. Starostwo zmieniło program do prowadzenia ww. ewidencji, z nowego programu Urząd również nie ma możliwości sporządzenia takich wydruków.*

(dowód: akta kontroli, str. 195, 260-263)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>28</sup> z Wydziału Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Opolu wynikało, że od stycznia 2005 r. rejestr gruntów i budynków był przygotowany do udostępnienia zawartych w nim danych w formacie wymiany danych. Nie podjęto jednak działań w celu wykorzystania tej funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli, str. 810)

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie, w Gminie nie ustalono pisemnych procedur w zakresie bieżącej aktualizacji bazy podatkowej. Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż ewidencja podatkowa nieruchomości aktualizowana była (i jest) na bieżąco w oparciu o: 1/ zawiadomienia przesyłane ze Starostwa Powiatowego w Opolu, dotyczące zmian w ewidencji gruntów i budynków (m.in. powierzchni gruntów, właściciela, klasy gruntów), które przekazywano w formie papierowej, 2/ zawiadomienia o zakończeniu budowy, 3/ zgłoszenia podatników o zmianie sposobu użytkowania gruntów i budynków, zbyciu lub nabyciu nieruchomości, 4/ akty notarialne przekazywane przez notariuszy w formie papierowej. Do osób, które nie złożyły informacji o posiadanych nieruchomościach i sposobie ich wykorzystania w terminie 14 dni, wysyłane były wezwania do ich złożenia. Dane podane w informacjach osób fizycznych i w deklaracjach osób prawnych porównywane były z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Skarbnik wyjaśniła ponadto, że w celu zapewnienia rzetelności danych w ewidencji podatkowej nieruchomości pracownicy organu podatkowego korzystali również z witryny internetowej, zapewniającej dostęp do zasobów i usług związanych z danymi przestrzennymi *Geoportal*,

<sup>26</sup> Autorstwa firmy TENSOFIT. Ewidencję podatkową w zakresie osób prawnych prowadzono komputerowo w programie firmy INFO SYSTEM Sp. J. R. i T. Groszek.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

z systemu monitorowania rozwoju *Strateg*<sup>29</sup> oraz z bazy ewidencji ludności. Zdaniem Skarbnik Gminy, w okresie objętym kontrolą sporządzono decyzje podatkowe w odniesieniu do wszystkich ujawnionych przypadków zobowiązań podatkowych. Powyższego nie można było w trakcie kontroli zweryfikować, gdyż w Referacie Finansowym Urzędu nie prowadzono rejestru złożonych przez podatników informacji, a składane deklaracje rejestrowano w Biurze Podawczym Urzędu w ewidencji korespondencji przychodzącej.

W kontrolowanym okresie organ podatkowy na podstawie art. 281 §1 ustawy *Ordynacja podatkowa* przeprowadził u podatników cztery kontrole, mające na celu sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 176-177, 195)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo iż pracownicy Referatu Finansowego nie mieli możliwości na podstawie posiadanych dokumentów zweryfikowania części podawanych przez podatników danych (np. powierzchni użytkowej budynków, wartości budowli), to w praktyce rzadko korzystali z uprawnienia do dokonywania czynności sprawdzających, przewidzianego w art. 272 pkt 3 *Ordynacji podatkowej*.

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku badania rzetelności aktualizacji bazy danych podatników i przedmiotów opodatkowania stwierdzono, że w przypadku objętych kontrolą 12 zawiadomień o zakończeniu budowy wymierzono podatek od nieruchomości wszystkim właścicielom budynków oddanych do użytkowania w latach 2012-2014 (do 30 czerwca). Należny podatek wymierzano począwszy od roku następnego po dacie zakończenia budowy na podstawie dokumentów przekazanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu. Z 12 podmiotów (osób fizycznych) rozpoczynających działalność gospodarczą w kontrolowanym okresie: siedem osób wynajmowało lokale użytkowe w budynkach, których właściciele byli opodatkowani podatkiem od nieruchomości, w tym od powierzchni wykorzystywanej na działalność gospodarczą, trzy osoby prowadziły działalność w lokalach własnych i od powierzchni wykorzystywanej na tę działalność opłacały podatek według stawki podatku właściwej dla działalności gospodarczej. W przypadku dwóch pozostałych podatników: jeden oświadczył, iż w miejscu wskazanym jako siedziba firmy nie prowadzi działalności, gdyż jest to miejsce zamieszkania, a drugi podatek prowadził działalność na terenie sąsiedniej gminy. Wymiaru podatku dokonano na podstawie informacji składanych przez właścicieli budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 180)

W badanej próbie spraw dotyczących 36 podatników, stwierdzono cztery przypadki<sup>30</sup> (11%) złożenia deklaracji po terminie. W przypadkach tych pracownicy Referatu Finansowego wezwali podatników telefonicznie lub pisemnie do złożenia deklaracji lub złożenia wyjaśnień. Organ podatkowy prawidłowo i terminowo dokonał wymiaru i przypisu podatku od nieruchomości w odniesieniu do badanych podatników. Decyzje podatkowe przekazano w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowych terminach. Dane zawarte w deklaracjach i decyzjach podatkowych wynikały z dokumentów źródłowych, a zastosowane stawki podatku były zgodne z obowiązującą w danym okresie uchwałą Rady. Organ podatkowy sprawdzał poprawność danych zawartych w informacji lub deklaracji składanej przez podatnika m.in. z ewidencją gruntów i budynków, z aktami notarialnymi, z posiadanymi dokumentami z lat poprzednich, co pracownicy potwierdzali stosowną adnotacją.

<sup>29</sup> <http://strateg.stat.gov.pl>.

<sup>30</sup> Po terminie ustawowym złożono cztery deklaracje, z tego dwie deklaracje dotyczące podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz dwie deklaracje na podatek od środków transportowych.



Wydane decyzje wymiarowe odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 *Ordynacji podatkowej*.

(dowód: akta kontroli, str. 170-175, 193-194, 260-263)

W zakresie podatku od środków transportu od osób prawnych (12 podatników) stwierdzono, że Gmina na bieżąco aktualizowała bazę danych w oparciu o informacje dotyczące zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdów, otrzymywane z Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Opolu. Deklaracje złożone przez podatników podlegały sprawdzeniu przez pracowników organu podatkowego pod kątem ich zgodności z ewidencją podatkową i prawidłowością zastosowanych stawek podatku z uchwalonymi na dany rok stawkami podatkowymi, co potwierdzano stosowną adnotacją. Podatnik, który w deklaracji na 2012 r. nie uwzględnił środka transportu sprzedanego 12 stycznia 2012 r., zaniżając w ten sposób należny podatek o 156 zł, po wezwaniu organu podatkowego dokonał stosownej korekty deklaracji.

(dowód: akta kontroli, str. 114-138, 140-143, 260-263)

Do dobrych praktyk w zakresie wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych stosowanych w Urzędzie można zaliczyć:

- współpracę z sołtysami, którzy pośredniczą w kontaktach z podatnikami, np. z osobami starszymi,
- wyjazdy pracowników w teren w celu przeprowadzenia oględzin nieruchomości, będących przedmiotem opodatkowania,
- ścisłą współpracę z Referatem Zarządzania Mieniem Gminnym Urzędu, w którym opracowywane są plany zagospodarowania przestrzennego, mające znaczenie przy klasyfikacji gruntu,
- współpracę z notariuszami, którzy informują podatników o obowiązku zgłaszania organowi podatkowemu dokonanych transakcji nieruchomości (tj. kupna, sprzedaży czy też darowizny), dzięki czemu podatnicy w szerszym zakresie bez wezwania organu podatkowego sami zgłaszają zmiany,
- ścisłą współpracę z Wydziałem Komunikacji Starostwa Powiatowego w Opolu przy ustalaniu wymiaru podatku od środków transportowych, polegającą na weryfikacji deklaracji podatkowych w przypadku czasowego wyrejestrowania pojazdów.

(dowód: akta kontroli, str. 178-179, 195)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Według rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości, ewidencja ta powinna zawierać numery identyfikacji podatkowej NIP i numery ewidencyjne PESEL podatników (§ 4 ust. 1 pkt 1 lit. e-f), a także identyfikatory działek, identyfikatory budynków oraz numery ksiąg wieczystych (§ 5 ust. 1 pkt 1 lit. b-c) oraz pkt. 2 lit. b-c). Prowadzona w Urzędzie ewidencja podatkowa nieruchomości nie zawierała numerów identyfikacji podatkowej NIP i/lub numerów ewidencyjnych PESEL w odniesieniu do właścicieli będących osobami fizycznymi oraz identyfikatorów działek, identyfikatorów budynków oraz numerów ksiąg wieczystych dla wszystkich ujętych w niej gruntów i budynków, pomimo że oprogramowanie do jej prowadzenia umożliwiało wprowadzanie takich danych.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że ewidencja podatkowa nieruchomości Gminy nie spełnia wszystkich wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości ponieważ wcześniejszy program System Wymiaru Podatków nie posiadał możliwości wprowadzania w/w danych. Po wprowadzeniu nowego programu PODATKI w 2007 r. dane ze starego programu zostały przeniesione ze wszystkimi danymi, tj.: powierzchnie użytków rolnych, pow.

*budynków mieszkalnych, itp. Gmina Ozimek wprowadza przesłane zmiany ze Starostwa Powiatowego poprzez wprowadzenie numeru jednostki rejestrowej, która pozwala zidentyfikować wszystkie informacje i zmiany dotyczące konkretnej nieruchomości.*

(dowód: akta kontroli, str. 176-179, 195)

2. W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych stwierdzono pięć (na 12 badanych) przypadków nieprawidłowego doręczenia decyzji określającej wymiar podatku. W sytuacjach, gdy współwłaścicielami nieruchomości byli małżonkowie, decyzje wystawione na nazwiska obu małżonków wysyłano na adres męża. Zgodnie natomiast 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.

Skarbnik wyjaśniła, że wysyłając decyzje do jednego z małżonków (najczęściej męża) *Gmina kierowała się zasadą oszczędnego wydatkowania środków, określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 170-175)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że doręczenie decyzji jednemu ze współwłaścicieli ogranicza krąg podmiotów, wobec których organ podatkowy może dochodzić należności podatkowej. Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła fakt, że pomimo nieprawidłowego doręczenia ww. decyzji wymiarowych, w kontrolowanych przypadkach zobowiązania podatkowe małżonków zostały terminowo uregulowane.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na wielkość uzyskanych przez Gminę dochodów.

## 2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu  
faktycznego

Zaległości podatkowe na dzień 1 stycznia 2012 r., na koniec 2012 r. i 2013 r. oraz na koniec I półrocza 2014 r. z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły odpowiednio: 307,8 tys. zł, 284,7 tys. zł, 282,2 tys. zł i 363,3 tys. zł, z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych: 5 318,3 tys. zł, 653,1 tys. zł, 1 894,1 tys. zł i 649,2 tys. zł oraz z tytułu podatku od środków transportowych 3,1 tys. zł, 1,6 tys. zł, 9 tys. zł i 3 tys. zł.

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. nastąpiło zmniejszenie o 4 669,1 tys. zł (87,8%) zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych<sup>32</sup> oraz zaległości osób prawnych z tytułu podatku od środków transportowych o 0,1 tys. zł (3,2%). Wzrosły natomiast zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych o 55,5 tys. zł (18%).

(dowód: akta kontroli, str. 678-679)

W zakresie windykacji zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych w 2013 r. nastąpiła poprawa wskaźnika pokrycia zaległości upomnieniami z 202% w 2012 r. do 211% w 2013 r. O 482 wzrosła liczba wystawionych tytułów wykonawczych (z 448 tytułów<sup>33</sup> w 2012 r. do 930 tytułów<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>32</sup> W związku m.in. z decyzją o rozłożeniu na raty zaległości na kwotę ok. 2,4 mln zł.

<sup>33</sup> W tym 18 tytułów dotyczących zaległości osób prawnych.

w 2013 r.), wskutek czego wartość wskaźnika windykacji<sup>35</sup>, w przypadku zaległości od osób fizycznych i prawnych wzrosła dwukrotnie. Zjawiskiem korzystnym było także obniżenie się wskaźnika przedawnienia zobowiązań od osób fizycznych z 4% w 2012 r. do 1,5% w 2013 r.<sup>36</sup>

(dowód: akta kontroli, str. 759-761)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na pogorszenie w 2013 r. wskaźników dotyczących egzekwowania zobowiązań z tytułu podatku od środków transportowych w porównaniu z 2012 r. Podczas gdy wszystkie zaległości objęte upomnieniami w 2012 r. (10,8 tys. zł) zostały wyegzekwowane, w 2013 r. wyegzekwowano kwotę 28,4 tys. zł, która stanowiła 73,8% kwoty zaległości objętych upomnieniami (38,5 tys. zł). Obniżeniu uległy wskaźniki windykacji (z 501% w 2012 r. do 82% w 2013 r.), wskaźniki pokrycia zaległości upomnieniami (odpowiednio z 657% do 426%) i wskaźniki skuteczności windykacji (z 657% do 314%). Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, iż wskutek zmniejszenia kwoty wyegzekwowanych zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych z 1 173,5 tys. zł do 708,1 tys. zł (o 465,4 tys. zł) wskaźnik skuteczności windykacji w 2013 r. (32,5%) w porównaniu z 2012 r. (125%) uległ pogorszeniu o 92,5 punktów procentowych.

(dowód: akta kontroli, str. 762-763)

Inspektor ds. księgowości podatkowej K.R-N. wyjaśniła, że spadek wskaźników windykacji i skuteczności windykacji w zakresie podatku od środków transportowych spowodowany był w 2013 r. trudnościami z wyegzekwowaniem bieżących zaległości, podczas gdy w 2012 r. wyegzekwowano również zaległości z lat wcześniejszych. Z kolei spadek wskaźnika skuteczności windykacji i wskaźnika zabezpieczenia w podatku od nieruchomości od osób prawnych związany był z niezapłaceniem przez podatnika ostatniej raty (tzw. balonowej), wynikającej z decyzji z 2012 r., na kwotę 1 590,6 tys. zł. Podatnik w 2013 r. wnioskował o rozłożenie tej zaległości na raty, jednak decyzja organu podatkowego była odmowna.

(dowód: akta kontroli, str. 768)

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym okresie w Gminie obowiązywała *Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat*<sup>37</sup>, zgodnie z którą (§ 23): 1/ upomnienia drukuje się co najmniej dwa razy do roku dla osób fizycznych oraz co najmniej co drugą ratę dla osób prawnych, 2/ upomnienia doręcza się podatnikom za potwierdzeniem odbioru, 3/ jeżeli zaległości nie zostały w całości zapłacone inspektor ds. likwidacji zaległości podatkowych sporządza w możliwie krótkim terminie tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli, str. 680-687)

Pracownicy Referatu Finansowego Urzędu (komórki podatkowej) dokonywali systematycznej kontroli terminowości wpływu podatków, polegającej na comiesięcznym generowaniu wydruków zaległości oraz wysyłaniu upomnień. W wyniku badania stwierdzono, iż ewidencja upomnień oraz tytułów wykonawczych prowadzona była zgodnie z § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>38</sup>. System finansowo-księgowy umożliwiał automatyczne generowanie upomnień i tytułów wykonawczych

<sup>34</sup> W tym 36 tytułów dotyczących zaległości osób prawnych.

<sup>35</sup> Liczony jako iloraz zaległości objętych tytułami wykonawczymi w danym roku do kwoty zaległości ogółem.

<sup>36</sup> W przypadku osób prawnych wskaźnik przedawnienia wynosił „0”. Wskaźnik zabezpieczenia zaległości w 2013 r. obniżył się do poziomu 5% (z 12% w 2012 r.).

<sup>37</sup> Załącznik nr 11 do zarządzenia nr BO.0050.96.2012 z dnia 16 sierpnia 2012 r.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm. Akt uchylony z dniem 22 maja 2014 r.

oraz raportów wystawionych tytułów i upomnień, a także automatyczne naliczanie odsetek od nieterminowej wpłaty. Program nie umożliwiał naliczania opłaty prolongacyjnej, która wyliczana była przez pracowników i wprowadzana do systemu.  
(dowód: akta kontroli, str. 757-758)

W badanej próbie 30 postępowań windykacyjnych<sup>39</sup> we wszystkich przypadkach wystawiono upomnienia. Wprawdzie w kontrolowanych przypadkach upomnienia wystawiano w terminach zgodnych z ww. Instrukcją, NIK zwraca jednak uwagę, że w 13 przypadkach (43%) zostały one wystawione po upływie ponad 30 dni od terminu zapłaty. Po bezskutecznym upływie terminu zapłaty zaległości podatkowych określonego w upomnieniach wystawiono 24 tytuły wykonawcze, z tego dwa tytuły w okresie do 10 dni, siedem tytułów do 20 dni, pięć tytułów do 30 dni od terminu zapłaty wskazanego w upomnieniu. Pozostałe 10 tytułów wystawiono po upływie ponad 30 dni od terminu zapłaty wskazanego w upomnieniu (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Ustalone nieprawidłowości*).  
(dowód: akta kontroli, str. 757-758)

Tytuły wykonawcze wystawiono we wszystkich przypadkach, w których podatnicy, pomimo otrzymania upomnień oraz innych działań prowadzonych przez pracowników Urzędu nie uregulowali zaległości. Upomnienia i tytuły wielopozycyjne były zgodne ze wzorami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Od każdej kwoty zaległości wykazanej w tytule wykonawczym naliczano odsetki za okres liczony od dnia następnego po terminie płatności, doliczano także koszty wysłanego upomnienia. Wszystkie tytuły wykonawcze do organów egzekucyjnych skierowano niezwłocznie po ich wystawieniu.

Gmina nie wystawiła tytułów wykonawczych w przypadku pozostałych sześciu objętych kontrolą postępowań z uwagi na zapłatę zaległości po otrzymaniu upomnienia oraz w następstwie rozmów telefonicznych pracowników Referatu z przedstawicielami firm. K. R-N. – inspektor ds. księgowości podatkowej – wyjaśniła, iż przed skierowaniem sprawy na drogę egzekucji administracyjnej pracownicy telefonicznie informowali podatników o zaległościach, co zdaniem NIK można uznać jako dobrą praktykę w zakresie poprawy skuteczności windykacji.  
(dowód: akta kontroli, str. 757-758)

Z badanej próby 30 postępowań windykacyjnych na łączną kwotę 951,2 tys. zł do dnia kontroli wyegzekwowano 944,5 tys. zł (99,3%), w tym 545 tys. zł stanowiły wpłaty dokonane przez zobowiązanych, a 399,5 tys. zł – kwota uzyskana w wyniku prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Gmina nie skorzystała z możliwości zabezpieczenia zaległych zobowiązań podatkowych z badanej próby, nie wystąpiły również przypadki przedawnienia zobowiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 748-754)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Referatu Finansowego Urzędu wystawili trzem podatnikom z badanej próby (10%), upomnienia na zaległości obejmujące trzy raty podatku od nieruchomości, pomimo iż zgodnie z § 23 obowiązującej *Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat* upomnienia w przypadku osób prawnych powinny być wystawiane co najmniej, co drugą ratę podatku.

<sup>39</sup> W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i osób prawnych badaniem objęto po 12 postępowań o najwyższych kwotach zaległości (po cztery postępowania w każdym roku). W zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych badaniem objęto 6 postępowań o najwyższych kwotach zaległości (po dwa postępowania w latach 2012 – do 20 maja 2014 r.).

Według wyjaśnień Inspektor ds. księgowości podatkowej K.R-N., powodem wysłania upomnień, obejmujących trzy raty podatku, był natłok obowiązków w tym okresie, wynikających z zakresu czynności (sprawozdawczość budżetowa, księgowanie bieżących wpłat, deklaracje na podatek od środków transportowych na nowy rok, wydawanie decyzji dot. zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym) oraz zastępowanie z-cy Kierownika Referatu Finansowego od sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 748-754, 755-756)

2. Organ podatkowy wystawił 10 tytułów wykonawczych (42% z 24 tytułów wystawionych w badanej próbie zaległości) po upływie od 33 do 103 dni od terminu zapłaty określonego w upomnieniu, pomimo że zgodnie z § 23 obowiązującej *Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat* tytuły powinny być wystawione w możliwie krótkim terminie.

Inspektor ds. wymiaru podatków D.B., odpowiedzialna za wystawianie tytułów wykonawczych, wyjaśniła iż przypadki kiedy tytuły wystawiane zostały powyżej 30 dni od daty odbioru upomnienia wynikają z różnych względów, m.in.:

- w przypadku osób fizycznych upomnienia za I i II ratę wystawiane są zazwyczaj na przełomie czerwca i lipca; jest to okres urlopowy zarówno dla podatników jak i dla pracowników Urzędu, dlatego też wierzyciel daje czas podatnikowi na zapłatę zadłużenia; przy III i IV racie upomnienia wystawiane są w grudniu, odbiór następuje często w styczniu, dlatego tytuły wystawiane są w lutym następnego roku,
- w przypadku osób prawnych tytuły wystawiane powyżej 40 dni wynikają z indywidualnych sytuacji danego podmiotu, np. stosuje się zasadę gospodarnego prowadzenia egzekucji (łączenie kilku rat i upomnień w jeden tytuł),
- jedną z przyczyn późniejszego wystawiania tytułów są też często problemy techniczne związane z obsługą programów informatycznych, niezależne od pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 748-754, 767)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Przy formułowaniu oceny cząstkowej NIK uwzględniła, że zwłoka w wystawieniu upomnień i tytułów wykonawczych nie miała wpływu na skuteczność windykacji, która w badanej próbie wyniosła 99,3%.

### 3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie ustalono wewnętrznych procedur dotyczących zasad i trybu udzielania ulg w postaci umarzania, rozkładania na raty i odraczania należności podatkowych.

Uchwalone przez Radę Miejską w kontrolowanym okresie stawki podatku od nieruchomości i stawki podatku od środków transportowych były niższe od górnych stawek określonych przez Ministra Finansów. W wyniku zastosowania obniżonych stawek podatku od nieruchomości wpływy do budżetu Gminy w 2012 r. były niższe o 1 244,8 tys. zł (w tym o 749,9 tys. zł od osób prawnych), w 2013 r. o 1 732,5 tys. zł (w tym o 1 064,1 tys. zł od osób prawnych) i o 1 301,2 tys. zł (w tym o 931,4 tys. zł od osób prawnych) w I półroczu 2014 r. Z kolei niższe stawki podatku od środków transportowych spowodowały obniżenie możliwych do uzyskania dochodów własnych Gminy od podatników będących osobami prawnymi o 30,9 tys. zł w 2012 r., 32,2 tys. zł w 2013 r. i 17,1 tys. zł w I półroczu 2014 r.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *decyzje w sprawie obniżenia stawek podatkowych nie wynikały ze strategii fiskalnej, ani podatkowej Gminy. Od wielu lat Rada Miejska przyjmuje niższe stawki podatkowe niż stawki maksymalne określone*

w obwieszczeniu MF. Burmistrz przedkłada Radzie taki projekt uchwały o stawkach podatkowych, które pozwolą na sfinansowanie długów Gminy oraz zobowiązań wynikających z zadań własnych i inwestycji. Są to stawki wyważone w taki sposób, by nadmiernie nie obciążały mieszkańców Gminy, bowiem wiele rodzin nie należy do zamożnych (większość pracuje w Hucie Małapanew sp. z o.o. w Ozimku). W związku z tym przed podjęciem uchwały o wysokości stawek podatkowych przedkłada się radnym informację o wysokości wpływów podatkowych do budżetu Gminy dla stawek: 1/obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy, 2/maksymalnych, określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów oraz 3/proponowanych przez Burmistrza na kolejny rok budżetowy. Dodała ponadto, że inicjatorami stabilizacji stawek podatkowych są sami radni, którzy w ten sposób chcą realizować swoje obietnice wobec wyborców. Burmistrz kontroluje ten proces, aby nie doprowadzić do zmniejszenia dochodów w stosunku do zaplanowanych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 264-265, 282-288, 293)

Według oświadczenia złożonego przez Przewodniczącego Rady podjęcie uchwał dotyczących stawek podatkowych poprzedzone jest dyskusjami i analizami na posiedzeniach komisji Rady, które odbywają się na tydzień przed sesją. Burmistrz przedstawia swoje wersje radnym z uzasadnieniem, jakie będą skutki ich przyjęcia dla budżetu Gminy. Burmistrz optuje za wersją najkorzystniejszą, radni często optują za niższymi stawkami, mając na uwadze kondycję finansową naszych mieszkańców i przedsiębiorców. W ferworze dyskusji przeważnie udaje się znaleźć kompromis, który zadowala Burmistrza i radnych. Zdarza się również, że radni (szczególnie opozycyjni) potrafią na sesji przeforsować inną wersję bądź całkowicie odrzucić uchwałę.

(dowód: akta kontroli, str. 669)

Począwszy od 1 stycznia 2009 r. Rada zwolniła z podatku od nieruchomości<sup>40</sup> nowo wybudowane lub rozbudowane budynki, budowle lub ich części przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, nowo nabyte grunty, budynki i budowle oraz będące w posiadaniu podatnika grunty, budynki i budowle, w których rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej. W kontrolowanym okresie<sup>41</sup> zwolnienie to obowiązywało przez okres trzech lat w wysokości: 80% w pierwszym roku, 65% w drugim roku i 30% w trzecim roku, licząc od następnego miesiąca po złożeniu wniosku wraz z dokumentami.

(dowód: akta kontroli, str. 276-279)

Z tytułu zastosowanych zwolnień w podatku od nieruchomości, dochody Gminy były niższe o 313,6 tys. zł, z tego: 210,8 tys. zł w 2012 r., 85,1 tys. zł w 2013 r. i 17,7 tys. zł w I półroczu 2014 r. Obowiązujące do końca 2012 r. zwolnienie autobusów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół podstawowych i gimnazjalnych skutkowało uzyskaniem przez Gminę dochodów z tytułu podatku od środków transportowych w kwocie niższej o 7,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 264-265)

W przypadku rozłożenia podatku na raty lub odroczenia terminu płatności podatków stanowiących dochód Gminy, Rada uchwałą nr XLVIII/336/98 z 9 marca 1998 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej, ustaliła opłatę prolongacyjną w wysokości 50% stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 50)

---

<sup>40</sup> Uchwałą nr XX/175/08 z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców inwestujących na terenie Gminy Ozimek.

<sup>41</sup> Do 31 grudnia 2013 r.

W kontrolowanym okresie podatnicy złożyli do Urzędu 113 wniosków<sup>42</sup> o udzielenie ulg podatkowych na kwotę 11 712,1 tys. zł, w tym 87 wniosków dotyczących umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, albo odsetek, na kwotę 1 159,5 tys. zł. Organ podatkowy uwzględnił 44 wnioski udzielając ulg na kwotę 5 413,0 tys. zł, z tego: 36 wniosków w sprawie umorzenia zaległości na kwotę 561,5 tys. zł oraz osiem wniosków w sprawie odroczenia terminu płatności na kwotę 4 851,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267, 268-275)

Badaniem objęto 30 postępowań podatkowych w sprawach dotyczących ulg<sup>43</sup>, w tym 12 zakończonych decyzją pozytywną<sup>44</sup> i 10 zakończonych decyzją negatywną<sup>45</sup> oraz osiem wniosków zakończonych postanowieniem o odmowie wszczęcia lub o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia<sup>46</sup>. Kontrola wykazała, że postępowania te prowadzone były zgodnie z przepisami *Ordynacji podatkowej*. Sprawy załatwiano według kolejności wpływu i bez zbędnej zwłoki, a wymagania stawiane przez organ podatkowy podatnikom starającym się o udzielenie ulg były jednakowe.

(dowód: akta kontroli, str. 291-292, 358-368)

Decyzje wydawane przez organ podatkowy w ramach uznania administracyjnego odpowiadały wymogom art. 210 §1 pkt 1-8 *Ordynacji podatkowej*, a ich uzasadnienia spełniały wymagania formalne i wyjaśniały przyczyny konkretnego rozstrzygnięcia. Decyzje wydawano w ciągu miesiąca, a w sprawach skomplikowanych, wymagających dodatkowych wyjaśnień podatnika – w ciągu dwóch miesięcy, tj. zgodnie z art. 139 *Ordynacji podatkowej*. W przypadku trzech decyzji ww. terminy zostały przekroczone<sup>47</sup>, o czym organ podatkowy uprzedził podatników, podając przewidywany termin zakończenia postępowania. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przypadków załatwienia identycznych lub podobnych spraw w sposób odmienny oraz naruszenia zasad udzielania pomocy *de minimis*. Organ, udzielając pięciu podatnikom pomocy *de minimis*, żądał przedstawienia dokumentów wymaganych przepisami art. 37 ustawy o *postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, oraz wydał im stosowne zaświadczenia o wysokości udzielonej pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 289-290, 358-368)

Organ podatkowy prawidłowo naliczył opłaty prolongacyjne w kwocie 264,5 tys. zł siedmiu podatnikom, którym udzielono ulg w postaci odroczenia terminu płatności lub rozłożenia zaległości podatkowych na raty. Trzech podatników wywiązało się z zapłaty podatku w wyznaczonym przez organ terminie<sup>48</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 356, 358-368)

---

<sup>42</sup> W tym cztery wnioski dot. podatku od nieruchomości złożone w 2011 r. na kwotę 167,8 tys. zł, rozpatrzone w 2012 r.

<sup>43</sup> W tym: jeden wniosek z 2012 r. dotyczący podatku od środków transportowych.

<sup>44</sup> Decyzje z 2012 r.: FPW.3123.3.2012, FPW.U.3123.23.2012 i FPW.3120.35.2012; z 2013 r.: FPW.U.3127.5.2013, FU.3120.7.2013.GP, FPW.U.3120.2.2013 i FPW.3120.4.2013; z 2014 r.: FUM.3123.5.2014, F.3127.8.2014.RB., F.3123.&.2014.RB., FU.3120.12.2014 i F.3120.33.2014.DA.

<sup>45</sup> Decyzje z 2012 r.: FPW.3123.2.2012, FPW.3123.3.2012 i FPW.UM.3124.3.2012; z 2013 r.: FPW.3120.10.2013, FPW.3.3127.3.2013, F.3120.41.2013.DA, F.3120.31.2013.DA, F.3120.38.2013.DA i F.3120.47.2013.DA oraz z 2014 r.: F.3120.24.2014.DA.

<sup>46</sup> Postanowienia z 2012 r.: FPW.3123.35.2012, FPW.3120.12.2012, FPW.3120.19.2012, FPW.3120.18.2012 i FPW.3120.21.2012; z 2013 r.: F.3120.45.2013.DA; z 2014 r.: F.3120.6.2014.RB i F.3120.4.2014.GP.

<sup>47</sup> Decyzje wydano z opóźnieniem jednego, dwóch i trzech miesięcy.

<sup>48</sup> Z czterech pozostałych podatników: dwóch uregulowało podatek po terminie, jeden wnioskował o rozłożenie ostatniej raty podatku (w kwocie 1 590,6 tys. zł na 24 raty), a jeden – do dnia kontroli nie zapłacił (27 dni zwłoki).

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku**

Opis stanu  
faktycznego

W Gminie zostały ustanowione zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny<sup>49</sup>. Ponadto w Gminie ustanowiono zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony<sup>50</sup>. W uchwale tej określono m.in. zasady odstępowania od trybu przetargowego, wynikającego z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*<sup>51</sup> (§ 2 ust. 1 pkt 1 i § 7 uchwały).

(dowód: akta kontroli, str. 51-55)

Gmina posiadała plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2012–2014<sup>52</sup> zawierający elementy określone art. 23 ust. 1d ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. W planie tym wskazano, iż sprzedaż nieruchomości następować będzie sukcesywnie w wypadku wnoszenia wniosków przez osoby zainteresowane ich zakupem.

(dowód: akta kontroli, str. 590-634)

Ze sprzedaży nieruchomości w latach 2012-2013 Gmina uzyskała dochody w kwocie 1 772,1 tys. zł, z tego: w 2012 r. z tytułu 10 transakcji sprzedaży na kwotę 213 tys. zł, a w 2013 r. z tytułu dziewięciu transakcji sprzedaży na kwotę 1 559,1 tys. zł. Powyższe transakcje obejmowały sprzedaż 9,43 ha gruntów, czterech budynków i jednego samodzielnego lokalu. Dziewięć umów sprzedaży zawarto w trybie przetargowym, a pozostałe w trybie bezprzetargowym. Nieruchomości przeznaczone do sprzedaży zostały wycenione przez rzeczoznawcę majątkowego. Wartość nieruchomości określonych w tych wycenach była o 285 tys. zł wyższa od dochodów uzyskanych przez Gminę z ich sprzedaży, co wynikało m.in. z sprzedaży w 2012 r. jednej z nieruchomości w formie użytkowania wieczystego, w związku z czym pierwsza wpłata wyniosła 25% wartości nieruchomości oraz z uwagi na obniżenie cen wywoławczych podczas kolejnych przetargów.

(dowód: akta kontroli, str. 509-510, 650-651)

<sup>49</sup> Uchwała nr L/467/10 z dnia 27 września 2010 r. w sprawie w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Ozimek oraz jej jednostkom podległym a także określenie warunków dopuszczalnej pomocy publicznej w przypadkach, w których ulgi stanowią będą pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 123, poz. 1374 ze zm.).

<sup>50</sup> Uchwała nr XIV/139/11 z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie zasad zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony przez Gminę Ozimek (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 154, poz. 1983), dalej: uchwała w sprawie dzierżawy i najmu.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

<sup>52</sup> Zarządzenie Burmistrza nr BO.0050.84.2012 z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2012–2014.



Badaniem objęto cztery postępowania dotyczące zbycia mienia będącego własnością Gminy, z tego jedno polegające na oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej, a trzy - sprzedaży nieruchomości. Trzy z czterech postępowań objętych badaniem przeprowadzono w trybie przetargowym<sup>53</sup>. Stwierdzono, że przed ogłoszeniem przetargów na sprzedaż nieruchomości Gmina posiadała ich aktualne wyceny sporządzone przez rzeczoznawców. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawano do publicznej wiadomości stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postępowania przetargowe na sprzedaż tych nieruchomości przeprowadzono z zachowaniem zasad określonych w rozdziale 4 ww. ustawy oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>54</sup>. Przed podpisaniem aktów notarialnych nabywcy wyłonieni w wyniku przetargu, za wyjątkiem jednego przypadku<sup>55</sup> dokonali zapłaty ceny nabycia nieruchomości, co odpowiadało wymogom art. 70 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 658-667)

Gmina na podstawie 207 umów w 2012 r., 205 umów w 2013 r. i w I półroczu 2014 r. oddała w dzierżawę lub najem nieruchomości obejmujące grunty o powierzchni. odpowiednio: 9,8 ha, 6,95 ha i 7,61 ha oraz budynki o powierzchni użytkowej 4 777,46 m<sup>2</sup> (2012 r.), 4 641,02 m<sup>2</sup> (2013 r.) i 4 751,02 m<sup>2</sup> (I półrocze 2014 r.). Dochody Gminy z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 481,3 tys. zł, 487,8 tys. zł i 246,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 514-539)

Badanie 10 losowo wybranych umów dzierżawy gruntów i pomieszczeń użytkowych obowiązujących w kontrolowanym okresie<sup>56</sup> za wyjątkiem jednego przypadku, nie wykazało nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem dochodów. Umowy zawierane były zgodnie z zasadami określonymi w uchwale w sprawie dzierżawy i najmu. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przewidzianych do oddania w dzierżawę. Gmina jako wydzierżawiający prawidłowo zabezpieczała swoje interesy. Wieloletnie umowy na dzierżawę nieruchomości zawierały m.in. postanowienia o waloryzacji czynszu, naliczaniu odsetek ustawowych w przypadku nieterminowego regulowania czynszu, zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. W stosunku do dzierżawców, którzy w kontrolowanym okresie regulowali należny czynsz ze zwłoką (osiem przypadków), pracownicy Referatu Finansowego naliczali i pobierali należne odsetki. Dzierżawcom, którzy zalegali z płatnościami powyżej 40 dni (dwa przypadki), wystawiano wezwania do zapłaty zaległych kwot wraz z odsetkami oraz podejmowano dalsze działania w celu wyegzekwowania należności. I tak:

– w przypadku umowy z dnia 31 października 2012 r. na dzierżawę gruntu o powierzchni 50 m<sup>2</sup>, stanowiącego część działki 126/9, skierowano sprawę na drogę postępowania sądowego, w wyniku którego w dniu 29 maja 2014 r. Sąd Rejonowy w Opolu Wydział V Gospodarczy nakazał dzierżawcy zapłatę 1 857,30 zł wraz z ustawowymi odsetkami od terminu płatności do dnia zapłaty oraz zasądził kwotę 647 zł tytułem zwrotu kosztów procesu,

– w przypadku umowy z dnia 1 marca 2013 r. na dzierżawę lokalu użytkowego o powierzchni 68 m<sup>2</sup>, położonego w budynku na działkach nr 397/57 i 405/6,

<sup>53</sup> Przetargi ZMG.6840.135.2011.AG, ZMG.A-7224/122/10, ZMG.6840.30.2013 oraz sprzedaż bezprzetargowa działki nr 234/500.

<sup>54</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

<sup>55</sup> Co szczegółowo opisano w części Ustalone nieprawidłowości.

<sup>56</sup> Wg kryterium wysokości należnego czynszu.

w dniach 10 czerwca 2014 r. oraz 29 lipca 2014 r. wysłano wezwania do zapłaty zaległości za miesiące od lutego do czerwca 2014 r. w łącznej kwocie 965,21 zł, a w dniu 12 sierpnia 2014 r. sprawę przekazano do radcy prawnego Urzędu, celem wystosowania do dłużnika przedsądowego wezwania do zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 514-539)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie występował do Rady o wyrażenie zgody na dzierżawę nieruchomości gminnych przed zawarciem kolejnych umów z dotychczasowymi ich dzierżawcami.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o *samorządzie gminnym* Rada uprawniona była do podjęcia uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a dotyczących m.in.:

1) zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony;

2) zawarcia po umowie na czas oznaczony do trzech lat kolejnej umowy, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W myśl ww. przepisu do czasu określenia ww. zasad Burmistrz może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą Rady.

W § 2 ust. 1 pkt 1 i § 7<sup>57</sup> uchwały w *sprawie dzierżawy i najmu* wskazano, że określa ona zasady wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy i pozostających w jej użytkowaniu wieczystym. Uchwała ta nie określiła zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat organ wykonawczy zawiera z dotychczasowym dzierżawcą/najemcą kolejną umowę.

(dowód: akta kontroli, str. 51-55)

W wyniku analizy 10 umów dzierżawy gruntów oraz lokali użytkowych stwierdzono, iż w pięciu przypadkach Burmistrz zawarł z dotychczasowymi dzierżawcami i najemcami kolejne umowy, których przedmiotem były te same nieruchomości, nie uzyskując uprzednio zgody Rady. I tak:

– w dniu 17 stycznia 2013 r. zawarto kolejną umowę na dzierżawę działek o łącznej powierzchni 0,1626 ha (Nr 397/78 km 7, obręb Ozimek oraz Nr 2302/445 km 2, obręb Schodnia) na okres od 17 stycznia 2013 r. do 17 stycznia 2016 r., bezpośrednio po umowie z dnia 1 marca 2012 r., zawartej na okres od 1 marca 2012 r. do 16 stycznia 2013 r.,

– w dniu 1 marca 2012 r. zawarto kolejną umowę na dzierżawę działek o łącznej powierzchni 0,1626 ha (Nr 397/78 km 7, obręb Ozimek oraz Nr 2302/445 km 2, obręb Schodnia) na okres od 1 marca 2012 r. do 16 stycznia 2013 r., bezpośrednio po umowie z dnia 17 stycznia 2012 r., zawartej na okres od 17 stycznia 2012 r. do 29 lutego 2012 r.,

– z dniem 1 stycznia 2014 r. zawarto kolejną umowę na dzierżawę pomieszczenia gospodarczego o powierzchni użytkowej 23,2 m<sup>2</sup> położonego w budynku na działce nr 362 km 6, w Ozimku przy ul. XX-lecia, na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r., bezpośrednio po umowie z dnia 30 kwietnia 2011 r., zawartej na okres od 1 maja 2011 r. do 31 grudnia 2013 r.,

– w dniu 1 lipca 2013 r. zawarto kolejną umowę na dzierżawę tej samej nieruchomości, tj. pomieszczenia użytkowego o powierzchni 42,3 m<sup>2</sup> położonego

<sup>57</sup> W którym wskazano zasady odstępstw od trybu przetargowego, wynikającego z art. 37 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o *gospodarce nieruchomościami*.

w budynku na działce nr 100/1 km 2, w Ozimku przy ul. Dłuskiego, na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 marca 2016 r., bezpośrednio po umowie z dnia 2 kwietnia 2013 r., zawartej na okres od 1 kwietnia 2013 r. do 30 czerwca 2013 r.,  
– w dniu 30 maja 2014 r. zawarto kolejną umowę na dzierżawę działki nr 1032/2 o powierzchni 0,7497 ha położonej w Krasiejowie na okres od 1 czerwca 2014 r. do 31 maja 2019 r., bezpośrednio po umowie z dnia 1 października 2011 r., zawartej na okres od 1 października 2011 r. do 31 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 399-400, 403-405, 540-559)

P.o. Kierownika Referatu Zarządzania Mieniem Gminnym oraz Burmistrz wyjaśnili: (...) *przed zawarciem kolejnych umów, których przedmiotem były te same nieruchomości, nie uzyskano zgody Rady miejskiej na dokonanie tych czynności ponieważ nie leżą one w jej kompetencjach. Zgoda rady na najem lub dzierżawę nieruchomości komunalnych jest wymagana tylko wtedy, gdy czas trwania stosunku prawnego wynikającego z umowy dzierżawy lub najmu ma być dłuższy niż trzy lata, nie obejmuje więc umów najmu lub dzierżawy zawieranych na czas krótszy (do trzech lat łącznie) albo na czas oznaczony. Znajduje to potwierdzenie w komentarzu: A. Szewc, Komentarz do art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a), oraz w ustawie o samorządzie gminnym – komentarz pod redakcją Bogdana Dolnickiego. Pierwszą ze spraw zastrzeżonych w art. 18 ust. 2 pkt. 9 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady jest wyrażanie zgody na nabycie, zbycie i obciążanie nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawianie lub najem na okres dłuższy niż trzy lata, jeżeli ustawy szczególnie nie stanowią inaczej. Kompetencja ta podlega jednakże kilku ograniczeniom: 1) rada gminy może podjąć uchwałę określającą zasady dokonywania czynności, o których mowa w omawianym punkcie ustawy; w takim przypadku podejmowanie decyzji w tych sprawach należy do organów wskazanych w uchwale (w praktyce-do wójta gminy); 2) zgoda rady na najem lub dzierżawę nieruchomości komunalnych jest wymagana tylko wtedy, gdy czas trwania stosunku prawnego wynikającego z umowy dzierżawy lub najmu ma być dłuższy niż trzy lata albo na czas nieokreślony, nie obejmuje więc umów najmu lub dzierżawy zawieranych na czas krótszy (do trzech lat łącznie)<sup>58</sup>. Ponieważ podjęta przez Radę uchwała nr XIV/139/11 dotyczy zasad wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony przez Gminę, to znaczy że wszystkie pozostałe kompetencje zawierania umów, w tym do lat trzech łącznie, pozostawiła Burmistrzowi Ozimka.*

(dowód: akta kontroli, str. 652-657)

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach, ponieważ zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a), jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 23 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 25 ust. 2), jednoznacznie wskazują, iż do wyłącznej właściwości Rady należało podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących również przypadku, gdy po umowie najmu/dzierżawy zawartej na czas oznaczony do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

2. Umowa użytkowania wieczystego działek 441/22 oraz 439/21 oraz sprzedaży budynków na nich położonych, zawarta została przed zapłaceniem przez nabywcę części ceny nieruchomości.

W myśl art. 31 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Zgodnie

<sup>58</sup> Samorząd Gminny Komentarz Andrzej Szewc, Gabriela Jyż, Zbigniew Pławecki.

z art. 70 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, natomiast w myśl art. 71 ust. 2 ww. ustawy pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Także w ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat działek zabudowanych 441/22 oraz 439/21 określono, iż pierwsza opłata roczna za użytkowanie wieczyste wynosi 25% ceny osiągniętej w przetargu i płatna jest przed podpisaniem aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli, str. 562)

Pismem z dnia 27 czerwca 2012 r.<sup>59</sup> Burmistrz zawiadomił nabywcę o terminie sporządzenia aktu notarialnego umowy oddania w użytkowanie wieczyste działek nr 441/22, 439/21 wraz ze sprzedażą budynku socjalnego i magazynowo – garażowego, informując jednocześnie o konieczności dostarczenia m.in. dowodu zapłaty kwoty 58 397,10 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 565-567)

W dniu 11 lipca 2012 r. sporządzono akt notarialny<sup>60</sup> w którym strony umowy, tj. Gmina, w imieniu i na rzecz której działał Zastępca Burmistrza jako pełnomocnik Burmistrza oraz nabywca oświadczyli, iż cena za budynki w kwocie 44 662,80 zł oraz pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste gruntu w kwocie 29 734,30 zł zostały w całości zapłacone na rzecz Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 568-572)

Jak ustalono, przed dniem podpisania aktu notarialnego, nabywca w dniu 6 lipca 2012 r. uiszczył kwotę 42 397,10 zł. Na poczet ceny sprzedaży zaliczono również kwotę wniesionego w dniu 4 czerwca 2012 r. wadium w wysokości 16 000 zł. Pozostała kwota, tj. 16 000 zł wpłynęła na rachunek bankowy Gminy dopiero w dniu 13 lipca 2012 r., tj. dwa dni po podpisaniu aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli, str. 574-579)

Zastępca Burmistrza zeznał: *Zgodnie z procedurą obowiązującą w Urzędzie przygotowanie wszystkich dokumentów związanych ze sprzedażą należy do obowiązków pracownika bezpośrednio zajmującego się daną sprawą, w tym przypadku do inspektora ds. gospodarki gruntami. Na podstawie jego oświadczenia uznaję, iż wszelkie formalności zostały zachowane. Nie wiedziałem, iż w dniu podpisania aktu notarialnego, tj. w dniu 11 lipca 2013 r. nabywcy nie uregulowali całej należnej kwoty, wynikającej z przeprowadzonego przetargu. Pracownik merytorycznie odpowiedzialny za przygotowanie wszystkich dokumentów związanych z transakcją oświadczył, iż wszystkie wymogi zostały spełnione, w tym zapłaćta całej należnej kwoty.*

(dowód: akta kontroli, str. 583-585)

Inspektor ds. gospodarki gruntami zeznał, iż wiedział, że nabywcy do dnia podpisania aktu notarialnego nie uregulowali należności w pełnej wysokości. Co najmniej na dwa dni przed podpisaniem aktu notarialnego odbył rozmowę z księgową nabywcy, podczas której poinformował o brakującej kwocie 16 tys. zł. Pracownik ten zapewnił, iż przelew zostanie nadany, co nabywca potwierdził w dniu podpisania aktu notarialnego. Nie przedłożył jednak dowodu zapłaty ww. kwoty. Ponadto inspektor ds. gospodarki gruntami zeznał, iż nie poinformował

---

<sup>59</sup> Odebrany w dniu 2 lipca 2012 r.

<sup>60</sup> Repertorium A nr 4042/2012.

pełnomocnika Burmistrza o fakcie nieuregulowania przez nabywców całej należnej kwoty, gdyż uznał że cała kwota została zapłacona.

(dowód: akta kontroli, str. 586-589)

P.o. Kierownika Referatu Zarządzania Mieniem Gminnym wyjaśniła: (...) Z komentarza do ustawy wynika – że, gdyby jednak doszło do zawarcia umowy mimo braku wpłaty, umowę uznawać się będzie za ważną. Od następnego dnia po jej zawarciu właścicielowi przysługuje roszczenie o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w zapłacie. W przedmiotowej sprawie termin dochodzenia należnych odsetek nie uległ jeszcze przedawnieniu i do dnia 11 lipca 2015 r. Gmina może wystąpić z roszczeniem o odsetki. W związku z czym nie należy mówić o konsekwencjach dotyczących nieważności umowy. Całością spraw związanych ze sprzedażą działek, łącznie ze sporządzeniem aktu notarialnego zajmował się wieloletni pracownik tutejszego Urzędu, który ma dużą wiedzę fachową i przygotowanie do realizacji zadań wynikających ze zleconego mu zakresu obowiązków. W tym zakresie powierzono mu weryfikację wpływu na rachunek Gminy środków pieniężnych tytułem pierwszych opłat za użytkowanie wieczyste. Przed każdym aktem notarialnym jest on obowiązany przedłożyć kierownikowi jednostki informację co do wpływu stosownych środków na rachunek gminy. Z posiadanych przeze mnie od ww. pracownika informacji wynikało, że na poczet aktu notarialnego wpłynęły wymagane środki finansowe.

(dowód: akta kontroli, str. 650-651)

3. W kontrolowanej jednostce zaniechano dochodzenia należności Gminy z tytułu dzierżawy działki nr 1032/2 o powierzchni 0,7497 ha za miesiąc maj 2014 r. w kwocie 1 654,39 zł oraz wystawiono fakturę za maj 2014 r. 83 dni po terminie określonym w ustawie z dnia 11 kwietnia 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>61</sup>.

Zgodnie z § 4 ust. 1 zawartej w dniu 1 października 2011 r. umowy<sup>62</sup> zmienionej aneksem z dnia 22 lutego 2013 r., dzierżawca działki nr 1032/2 km 4 położonej w Krasiejowie był zobowiązany do regulowania bez wezwania, miesięcznego czynszu płatnego z dołu do 25 następnego miesiąca w wysokości 1 654,39 zł. Począwszy od miesiąca czerwca 2014 r. miesięczny czynsz w wysokości 1 654,39 zł miał być płatny do końca danego miesiąca<sup>63</sup>. W umowach tych dzierżawca upoważnił wydzierżawiającego do wystawienia faktur VAT bez podpisu osoby uprawnionej do otrzymania faktury.

(dowód: akta kontroli, str. 399-405)

W wyniku kontroli ustalono, iż pracownicy Referatu Finansowego nie dochodzili należności za miesiąc maj 2014 r. w wysokości 1 654,39 zł, której dzierżawca nie uiszczył w terminie płatności wynikającym z zawartej umowy.

Ponadto ustalono, iż wystawiono faktury dot. umowy dzierżawy z dnia 30 maja 2014 r., za miesiąc od czerwca do sierpnia, tj. nr FV-D 104/6/2014 z dnia 23 czerwca 2014 r. w tytule wpisując „za m-c 05/2014” zamiast „za m-c 06/2014”, FV-D 14/7/2014 z dnia 3 lipca 2014 r. w tytule wpisując „za m-c 06/2014” zamiast „za m-c 07/2014” oraz FV-D 115/8/2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r. w tytule wpisując „za m-c 07/2014” zamiast „za m-c 08/2014”. Pracownicy Referatu Finansowego nie wystawili natomiast faktury za miesiąc maj 2014 r., dot. umowy dzierżawy z dnia 1 października 2011 r.<sup>64</sup>, która stosownie do treści art. 106i ust. 3 pkt 4 ustawy

<sup>61</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm., dalej: ustawa o podatku od towarów i usług.

<sup>62</sup> Obowiązująca do dnia 31 maja 2014 r.

<sup>63</sup> Kolejna umowa z dnia 30 maja 2014 r. zawarta na okres od 1 czerwca 2014 r. do 31 maja 2019 r.

<sup>64</sup> Zmieniona aneksem nr 1/13 z dnia 22 lutego 2013 r.

o podatku od towarów i usług powinna być wystawiona nie później niż z upływem terminu płatności, tj. do dnia 25 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 399-437)

W dniu 16 września 2014 r. wystawiono fakturę FV-D 31/9/2014 za miesiąc maj 2014<sup>65</sup>, tj. 83 dni po terminie określonym w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług, natomiast w dniu 17 września 2014 r. wystawiono noty korygujące do faktur VAT za miesiące od czerwca do sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 430-437)

Kierownik Referatu Finansowego wyjaśniła: *W związku z faktem, iż z dniem 30 maja 2014 r. zmieniły się warunki umowy dzierżawy działki o numerze ewidencyjnym 1032/2 km 4 położonej w Krasiejowie, wskutek przeoczenia nie wystawiono faktury za m-c maj 2014 r. Kolejne faktury od czerwca do sierpnia 2014 r., powinny być wystawione za okresy bieżące, a nie za miesiąc poprzedni, jak to miało miejsce w kontynuowanej umowie (płatność z dołu). Powyższe spowodowane było również pobytem na zwolnieniu lekarskim L4 pracownika w okresie zmiany warunków ww. umowy. Na dzień 17 września 2014 r. uzupełniono uchybienia w ww. sprawie, tj. wystawiono fakturę dzierżawy za maj 2014 r. oraz wystawiono noty korygujące dot. faktur FV-D 104/6/2014, FV-D 14/7/2014 oraz FV-D 115/8/2014.*

(dowód: akta kontroli, str. 429-463)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. dochody z majątku Gminy zaplanowano w kwocie wyższej w stosunku do 2012 r. o 2 040,4 tys. zł, tj. o 241,9%. Wzrost ten wynikał głównie z wyższych o 1 627,1 tys. zł zaplanowanych dochodów z tyt. użytkownika wieczystego oraz wyższych o 406,7 tys. zł dochodów z tyt. najmu i dzierżawy składników majątkowych. Na 2014 r. zaplanowano dochody niższe niż w 2013 r. o 1 570,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 511-513)

Według wyjaśnień Skarbnika, *przy planowaniu dochodów z majątku gminy uwzględniono realne wykonanie tych dochodów w latach poprzednich oraz prognozę uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku przejętego w trybie art. 66 Ordynacji podatkowej, który był sukcesywnie zbywany i oddawany w dzierżawę.*

(dowód: akta kontroli, str. 465-506, 805-809)

W 2012 r. planowane dochody z majątku wykonano w 95% w kwocie 801,7 tys. zł., w 2013 r. w 77,4% w kwocie 2 232,5 tys. zł, a w I półroczu 2014 r. w 45% w kwocie 591,3 tys. zł. Niezrealizowanie planu dochodów z majątku w 2013 r. wynikało przede wszystkim z niższych dochodów z tytułu:

- najmu i dzierżawy składników majątku Gminy (487,8 tys. zł, co stanowiło 53,6% planu),
- użytkownika wieczystego, nabycia prawa własności (1 620,9 tys. zł, co stanowiło 87,3% planu).

Na realizację planu w I półroczu 2014 r. wpływ miały niższe dochody z tytułu użytkownika wieczystego, nabycia prawa własności, które wyniosły 227,8 tys. zł

<sup>65</sup> FV-D 31/9/2014 z dnia 16 września 2014 r.

(32,5% planu) oraz wpływy z tyt. sprzedaży składników majątkowych, które wyniosły 3,1 tys. zł (34,1% planu).

(dowód: akta kontroli, str. 511-513)

Skarbnik wyjaśniła: *Przyczyną różnic pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów z majątku w zakresie najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 075) w 2013 r. były zaległości z tytułu najmu mieszkań komunalnych i socjalnych. Przyczyną niewykonania planu w zakresie użytkowania wieczystego, nabycia prawa własności (§ 077) w latach 2013 i 2014 (I półrocze) była niższa niż planowana sprzedaż działek na terenie byłego składowiska odpadów pohutniczych oraz hal przemysłowych przejętych od Huty Małapanew Sp. z o.o. w trybie art. 66 ordynacji podatkowej.*

(dowód: akta kontroli, str. 465-506)

W latach 2012–2013 dochody ze sprzedaży składników majątkowych wynosiły odpowiednio 7,1 tys. zł (130,7% planu) oraz 17,2 tys. zł (181,5% planu).

(dowód: akta kontroli, str. 511-513)

Skarbnik wyjaśniła, że w zakresie sprzedaży składników majątkowych (§ 087) w latach 2012-2013 wykonanie tych dochodów było wyższe niż wcześniej zaplanowano, gdyż zarówno sprzedaż drewna jak i sprzedaż składników majątkowych (ziomu) w jednostkach oświatowych i żłobku jest dochodem nieprzypisanym, występującym w przypadku modernizacji czy remontów obiektów. W momencie sporządzenia projektu uchwały budżetowej nie ma takiej informacji by można było ją zaplanować po stronie dochodów. Podobna sytuacja ma miejsce w I półroczu roku 2014 w zakresie dochodów ze sprzedaży drewna, które wpływają do budżetu w przypadku wycinki drzew. Różnice w zakresie wpływów z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie, służebność i użytkowanie wieczyste (§ 047) w I półroczu 2014 r., wynikały z występujących zaległości w zakresie opłat z tyt. użytkowania wieczystego gruntów.

(dowód: akta kontroli, str. 465-506)

Zaplanowane dochody z tytułu sprzedaży majątku były zbieżne z wielkościami ujętymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Planowane dochody z majątku były kompletne i obejmowały wszystkie źródła ich pochodzenia, w szczególności te, z których dochody zostały zrealizowane w roku poprzednim i nie miały incydentalnego charakteru.

(dowód: akta kontroli, str. 770-804)

W planie dochodów na 2014 r. nie ujęto wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W I półroczu 2014 r. dochody z tego tytułu wyniosły 12,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 511-513)

Skarbnik wyjaśniła, że *przyczyną nieujęcia w planie na 2014 rok dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności był brak wniosku o przekształcenie na etapie projektowania budżetu na 2014 rok. Wniosek wpłynął do Urzędu 7 lutego 2014 roku, protokół uzgodnień spisano 11 kwietnia b. r., a do planu dochodów wprowadzono 15 września 2014 r.*

(dowód: akta kontroli, str. 465-506)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *o NIK*, wnosi o:

1. Zapewnienie uzupełnienia ewidencji podatkowej nieruchomości o brakujące dane, wymagane przepisami rozporządzenia *w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości*.
2. Zapewnienie prawidłowego doręczania decyzji wymiarowych podatnikom będących współwłaścicielami nieruchomości.
3. Egzekwowanie od pracowników stosowania wewnętrznych uregulowań w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.
4. Rzetelną weryfikację spełnienia wszystkich warunków przed podpisaniem aktu notarialnego dotyczącego sprzedaży nieruchomości.
5. Zawieranie kolejnych umów z dotychczasowymi dzierżawcami/najemcami, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość w sytuacjach, gdy uprzednio zawarta została umowa na czas oznaczony do trzech lat, po uzyskaniu zgody Rady.
6. Rzetelne monitorowanie wpłat należności wynikających z zwartych umów najmu i dzierżawy.



## 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 Opolu.

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.

Opole, dnia 26 września 2014r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy  
Elżbieta Mularczyk-Malec  
*główny specjalista kp*

.....  
*podpis*

Jarosław Pałęga  
*specjalista kp*

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*