



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-014-03/2014
P/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

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 Rzeszowie.
Kontrolerzy	1. Marian Skrabalak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr 90333 do kontroli z dnia 15 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Paweł Rakowski, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 90334 do kontroli z dnia 15 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pilźnie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Gołębiowska, Burmistrz Miasta Pilzna. (dowód: akta kontroli str.7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W latach 2012 – 2014 Rada Miejska w Pilźnie, (zwana dalej Radą), podejmując uchwały, stanowiła prawo miejscowe, pozwalające prawidłowo i skutecznie pozyskiwać dochody z podatków lokalnych i majątku własnego.

Również pozytywnie oceniono planowanie i realizację dochodów z majątku, a także przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*² w zakresie prowadzenia postępowań podatkowych poprzedzających wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych.

Na obniżenie wskazanej oceny wpłynęły nienależnie umorzone zaległości podatkowe w podatku od nieruchomości na kwotę 14.975 zł, tj. bez wykazania przesłanek ważnego interesu podatnika lub strony, do czego zobowiązywały przepisy art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa*.

Wydając decyzję dotyczącą odroczenia terminu zapłaty podatku od nieruchomości, nie naliczono opłaty prolongacyjnej, wymaganej uchwałą nr XLV/277/98 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie określenia wysokości opłaty prolongacyjnej.

Decyzje zwalniające podatników w podatku od nieruchomości wydawano w 2014 r. na podstawie uchylonej, z dniem 30 grudnia 2013 r., uchwały Rady nr XI/87/07 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje oraz tworzących nowe miejsca pracy w ramach pomocy de minimis.

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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 749

Gmina nie posiadała planu wykorzystania nieruchomości, wymaganego art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, a także - wbrew art. 35 ust. 1 tej ustawy - nie podawano do publicznej wiadomości, w formie ogłoszenia w lokalnej prasie, informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, najem lub w dzierżawę.

Nie egzekwowano od podmiotów ubiegających się o pomoc w formie zwolnienia w podatku od nieruchomości, składania dokumentów wymaganych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych.

1. Rada wydała regulacje, pozwalające prawidłowo i skutecznie pozyskiwać dochody z podatków lokalnych i majątku własnego, a mianowicie w zakresie:

- stawek podatku od nieruchomości – uchwała nr XIII/99/11 z dnia 28 listopada 2011 r., a także uchwała nr XXIII/202/2012 z dnia 29 listopada 2012 r., a następnie uchwała XXXV/338/2013 z 29 listopada 2013 r.,

- stawek podatku od środków transportowych – uchwała nr XXIII/101/2011 z dnia 28 listopada 2011 r., a także uchwała XXIII/203/2012 z dnia 29 listopada 2012 r., a następnie uchwała XXXV/339/2013 z dnia 29 listopada 2013 r.,

- zwolnień w podatkach od nieruchomości – uchwała nr XIII/113/2003 z dnia 27 listopada 2003 r., zmieniona uchwałą nr XXXIV/331/2012 z dnia 30 października 2013r.,

- opłat prolongacyjnych dla podatników stanowiących dochód budżetu Gminy – uchwała XLV/277/98 z dnia 27 maja 1998 r.,

- zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje oraz tworzących nowe miejsca pracy w ramach pomocy *de minimis* – uchwała nr XI/87/2007 z dnia 29 listopada 2007 r.,

- zasad gospodarowania nieruchomościami – uchwała nr XIV/128/2008 z dnia 29 lutego 2008 r.

(dowód: akta kontroli: str. 9 – 106)

Podjęte przez Radę uchwały w zakresie podatków lokalnych i dochodów z majątku, objęte były – w myśl art. 90 ustawy o *samorządzie gminnym* - badaniami w zakresie zgodności z prawem, dokonany przez Wojewodę Podkarpackiego i Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie. Badania te nie wykazały nieważności uchwał lub ich części.

Urząd Miejski w Pilźnie, zwany dalej Urzędem, prowadził ewidencję uchwał Rady. Uchwały w zakresie podatków lokalnych i dochodów z majątku zostały prawidłowo podjęte i opublikowane, tj. w roku poprzedzającym datę ich wejścia w życie, w tym również odnośnie obowiązujących stawek, które uchwalano w roku poprzedzającym rok podatkowy (art. 20 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*).

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 53, poz. 311.

Określone w uchwałach Rady stawki podatku od nieruchomości, a także podatku od środków transportowych, w myśl art. 20 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*, nie przekraczały stawek maksymalnych, określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów.

W podjętych przez Radę uchwałach w sprawie stawek podatku od nieruchomości, określono stawki wszystkich przedmiotów opodatkowania, tj. gruntów, budynków i budowli. Uwzględniono, także kategorie wskazane w art. 5 ust. 1 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*, zaś w uchwałach dotyczących podatku od środków transportowych, stawki określono dla wszystkich pojazdów podlegających opodatkowaniu, z uwzględnieniem podziału tych środków, zgodnie z art. 10 ust.1 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*.

Różnicując w uchwałach wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, Rada nie naruszyła zasady wynikającej z art. 5 ust. 2 – 4 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*.

Zróżnicowanie stawek miało charakter systemowy, w ramach lokalnej strategii opodatkowania, bez zróżnicowania stawek dla przedsiębiorców. Uzasadnienie różnicowania stawek podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych oparto, na wynikających z prowadzonych analiz, przesłankach związanych z zamożnością społeczeństwa, rentownością działalności gospodarczej, z uwzględnieniem utrzymania i ewentualnego wzrostu miejsc pracy, a także zachęcenie zewnętrznych inwestorów do działań gospodarczych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli: str. 9 – 60, 75 – 83, 88 – 94)

2.Gmina realizowała politykę prorodzinną, ustanawiając w ramach własnych dochodów dopłaty do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obejmując nimi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują rodziny wielodzietne.

Politykę prorodzinną Gmina realizowała również w ramach przyjętego na okres 2013 – 2014 Programu osłonowego pn. Dofinansowanie kosztów dojazdu dzieci do szkół. Celem przedsięwzięcia była pomoc rodzinom z dziećmi, poprzez dofinansowanie zakupu biletu na dojazd dzieci do szkół podstawowych i gimnazjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 10, 103 – 110)

3.Dochody Gminy w 2012 r. wynosiły 53.612.588,96 zł, w tym udział dochodów własnych Gminy stanowił 16.206.912,02 zł (30,23%). W 2013 r. dochody wynosiły 52.432.062,14 zł, w tym udział dochodów własnych stanowił 16.935.678,12 zł (32,30%), zaś w I połowie 2014 r. dochody wynosiły 33.451.625,02 zł, w tym dochody własne – 9.345.384,65 zł. Łączna liczba podatników w Gminie wynosiła: na 1 stycznia 2012 r. – 3.338 osób, na 31 grudnia 2012 r. 3.435 osób (wzrost o 2,9%), na 31 grudnia 2013 r. – 3.529 osób (wzrost o 2,7%), zaś na 30 czerwca 2014 r. – 3.570 osób (wzrost o 1,2%).

Wśród podatników największą liczbę stanowili podatnicy podatku od nieruchomości, będący osobami fizycznymi. Ich liczba wynosiła: na 1 stycznia 2012 r. – 3.247 osób, na 31 grudnia 2012 r. - 3.347 osób (wzrost o 3%), na 31 grudnia 2013 r.- 3.436 osób (wzrost o 2,6%), zaś na 30 czerwca 2014 r. – 3.473 osoby (wzrost o 1,1%).

Liczba podatników podatku od nieruchomości, będących osobami prawnymi wynosiła: na 1 stycznia 2012 r. i na 31 grudnia 2012 r.– 78 osób, na 31 grudnia 2013 r. – 79 osób, zaś na 30 czerwca 2014 r. – 83 osoby (wzrost o 5,1%).

Podatników podatku od środków transportowych, będących osobami prawnymi na 1 stycznia 2012 r. i na 31 grudnia 2012 r. było 13 osób oraz 14 osób – wg stanu na 31 grudnia 2013 r. i na 30 czerwca 2014 r.

Obsługę podatkową w zakresie podatków prowadził Referat Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej Urzędu. Wymiar podatków w Urzędzie prowadziły cztery osoby, zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, z czego dwie osoby w zakresie podatku od nieruchomości osób fizycznych i po jednej osobie – w zakresie podatku od nieruchomości osób prawnych oraz podatku od środków transportowych.

Najwyższe wpływy z podatków objętych kontrolą, Gmina osiągnęła w ramach podatku od nieruchomości od osób prawnych, które wyniosły w 2012 r. – 3.093.153,55 zł (stanowiły 5,77% łącznych dochodów), w 2013 r. – 2.899.942,16 zł (5,53%), zaś w I połowie 2014 r. – 1.649.084,91 zł (4,93%).

Wpływy z podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiły w 2012 r. – 1.140.699,70 zł (2,13% łącznych dochodów), w 2013 r. - 1.387.867,94 zł (2,65%), zaś w I połowie 2014 r. – 855.851,46 zł (2,56%).

Wpłaty podatku od środków transportowych od osób prawnych wynosiły w 2012 r. – 1.223.172 zł (2,28% łącznych dochodów), w 2013 r. – 1.114.865 zł (2,13%), zaś w I połowie 2014 r. – 630.114,50 zł (1,88%).

W Urzędzie nie ustalono sformalizowanych procedur, pozwalających na ustalenie w sposób wiarygodny (rzetelny) i na bieżąco aktualnej bazy danych o podatnikach podatku od nieruchomości. W praktyce, aktualizację tych danych prowadzono poprzez ich weryfikowanie i uzupełnianie danych podatników na podstawie rejestru gruntów prowadzonego przez Gminę, zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów i budynków oraz wykazów właścicieli pojazdów otrzymywanych ze Starostwa Powiatowego w Dębicy, informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Dębicy o oddanych do użytku nowych obiektów. Dane z tych źródeł są wykorzystywane w postępowaniu podatkowym, w szczególności w zakresie wezwań do wypełnienia deklaracji podatkowej, wprowadzenia danych o podatniku wraz z niezbędnymi danymi do ewidencji podatkowej, jak również do wydania lub zweryfikowania decyzji w sprawie wymiaru podatku lub złożonych deklaracji podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 245)

Ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona była w systemie elektronicznym pn. *System ewidencji podatkowej – Sprawny Urząd* i obejmowała zakres podmiotowy oraz przedmiotowy określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości⁵. Zakres ten obejmowały dane wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników, danych zawartych w księgach wieczystych, ewidencji gruntów i budynków, a także z innych źródeł, pozyskanych przez organ podatkowy w wyniku prowadzonych postępowań.

Ewidencja podatkowa nieruchomości charakteryzowała się komplementarnością z ewidencją gruntów i budynków, tak co do danych osobowych podatnika oraz przedmiotu opodatkowania, przy czym umożliwiony był eksport danych i porównywanie ich z danymi z ewidencji gruntów i budynków, poprzez aplikację elektronicznego programu EWOPIS.

⁵ Dz. U. Nr 107, poz. 1138).

Wpływające do Urzędu informacje o podmiotach lub przedmiotach opodatkowania przechowywano w indywidualnych teczkach, załączonych do – stanowiącej formę ewidencji - karty podatnika, w której nanoszono dane z informacji podatników.

W Urzędzie prowadzona była identyfikacja nieruchomości do opodatkowania oraz aktualizacja bazy danych nieruchomości do opodatkowania i podatników.

W wyniku weryfikacji danych, wydano łącznie 1.495 decyzji korygujących podatek od nieruchomości, z czego 479 – w 2012 r., 819 – w 2013 r. i 197 – w I połowie 2014 r. W wyniku tych korekt nastąpił przyrost w wymiarze podatku od nieruchomości, w łącznej wysokości 440.810 zł, z czego w 2012 r. - 137.444 zł, w 2013 r. – 189.470 zł, a w I połowie 2014 r. – 113.896 zł.

W okresie objętym kontrolą, dokonano wymiaru podatku dla wszystkich budynków mieszkalnych, w tym nowo wybudowanych i oddanych do użytkowania. Wydano 128 decyzji w sprawie wymiaru podatków na nowo wybudowane i oddane obiekty mieszkalne, z czego w 2012 r. – 38 decyzji, w 2013 r. – 36 decyzji, zaś w I połowie 2014 r. – 54 decyzje. Decyzjami objęto łączną powierzchnię 17.955,37 m², z czego w 2012 r. – 5.040,68 m², w 2013 r. – 4.799,1 m², a w I połowie 2014 r. – 7.987,59 m². Skutki finansowe z tytułu ustalenia podatku od nieruchomości, od nowo oddanych budynków mieszkalnych, wyniosły łącznie 12.082 zł, z czego 3.276 zł w 2012 r., 3.215 zł w 2013 r. i 5.591 zł w I połowie 2014 r.

Kontrola w zakresie legalności i rzetelności wymiaru 12 losowo wybranych spraw dot. podatków od nieruchomości od osób fizycznych (*po 4 z każdego roku objętego kontrolą*), a także 12 losowo wybranych spraw dot. podatków od nieruchomości od osób prawnych (*po 4 z każdego roku objętego kontrolą*) wykazała, że Urząd w wymaganym terminie, dokonywał, w zgodności z posiadaną ewidencją podatkową, wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz sprawdzał deklaracje na podatek od nieruchomości od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 244, 246 – 251)

W Urzędzie prowadzona była, w formie kartoteki pojazdów, ewidencja środków transportowych podlegających opodatkowaniu, w której gromadzono dane podatnika oraz pojazdu. Dane te zawierane były w deklaracjach podatników podatku od środków transportowych, wg wzoru wskazanego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w *sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych*⁶.

W Gminie prowadzona była identyfikacja pojazdów do opodatkowania oraz aktualizacja danych, na podstawie informacji przesyłanych ze Starostwa Powiatowego w Dębicy. Kontrola, przeprowadzona na podstawie 20 informacji, nie wykazała przypadków nieaktualnych danych zarówno osobowych i pojazdu.

Kontrola w zakresie prawidłowości i terminowości wymiaru 12 losowo wybranych spraw dot. deklaracji podatku od środków transportowych (*po 4 z każdego roku objętego kontrolą*), wykazała, na podstawie 20 informacji, że Urząd w wymaganym terminie, dokonywał, w zgodności z posiadaną ewidencją podatkową, sprawdzenia złożonych w wymaganym terminie deklaracji na podatek od środków transportowych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 128 – 129, 332 – 394)

⁶ Dz. U. Nr 293, poz. 1731

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

2. Skuteczność i prawidłowość egzekwowania zaległości podatkowych.

Łączny stan zaległości podatkowych na dzień 1 stycznia 2012 r. wynosił 280.785,49 zł, na dzień 1 stycznia 2013 r. – 275.292,58 zł (spadek o 2%), na dzień 1 stycznia 2014 r. – 319.303,06 zł (wzrost o 16%), zaś na 30 czerwca 2014 r. – 369.862,94 zł (wzrost o 15,8%).

Najwyższy stan zaległości podatkowych występował w podatku od nieruchomości osób fizycznych i stanowił na dzień 1 stycznia 2012 r. kwotę 212.319,83 zł (75,6% łącznych zaległości podatkowych, podatków objętych kontrolą), na dzień 1 stycznia 2013 r. – 210.089,36 zł (76,3%), na 1 stycznia 2014 r. – 237.223,84 zł (74,3%), zaś na 30 czerwca 2014 r. – 273.216,94 zł (74,1%).

Stan zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych wynosił na dzień 1 stycznia 2012 r. – 68.465,66 zł, na dzień 1 stycznia 2013 r. 65.203,22 zł (spadek o 4,8%), na dzień 1 stycznia 2014 r. – 82.079,22 zł (wzrost o 25,9%), zaś na dzień 30 czerwca 2014 r. – 89.954,22 zł (wzrost o 9,5%).

W latach 2012 – 2013 nie wystąpiły zaległości podatkowe w podatku od środków transportowych od osób prawnych. Zaległość wystąpiła w I połowie 2014 r. (*nie zapłacona I rata*), w kwocie 6.692 zł.

W kontroli ustalono, że łączna kwota zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych wynosząca w 2012 r. – 275.292,58 zł objęta została upomnieniami do kwoty 268.508,51 (97,54%), zaś w 2013 r. – 319.303,06 zł objęto upomnieniami do kwoty 205.864 zł (64,47%).

Tytułami wykonawczymi, w przypadku podatku od nieruchomości od osób fizycznych, objęto zaległości wynoszące w 2012 r. - 117.434,08 zł (55,9% zaległości), zaś w 2013 r. – zaległości wynoszące 85.343,40 zł (35,9%).

Tytułami wykonawczymi, w przypadku podatku od nieruchomości od osób prawnych objęto zaległości w kwocie 13.848,62 zł (21,24% łącznych zaległości), zaś w 2013 r. – 50.326,62 zł (61,32%).

Spośród, objętych tytułami wykonawczymi, zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych i od osób prawnych wynoszących w 2012 r. - 131.282,70 zł, wyegzekwowano zaległości do wysokości 28.674,32 zł (21,8%), zaś wynoszące w 2013 r. – 135.670,02 zł, wyegzekwowano – do wysokości 57.579,44 zł (42,4%). Kwota należności w podatku od nieruchomości niewyegzekwowanych wskutek przedawnienia, niezależnego od Gminy, w 2012 r. wynosiła 29.603,70 zł (10,8% zaległości), z czego w podatku od osób fizycznych - 29.248,22 zł (13,9% zaległości), zaś w podatku od osób prawnych - 355,70 zł (0,5%).

Kwota należności w podatku od nieruchomości niewyegzekwowanych wskutek niezależnego od Gminy przedawnienia roszczeń w 2013 r. wynosiła 40.721,70 zł (17,2% zaległości), z czego w podatku od osób fizycznych - 39.000 zł (16,4% zaległości), zaś w podatku od osób prawnych - 1.721,70 zł (2,1%).

(dowód: akta kontroli str. 395 – 397, 680 – 682)

W wyniku kontroli losowo przyjętych 24 spraw z zakresu postępowań egzekucyjnych podatku od nieruchomości (*po 4 z każdego roku objętego kontrolą, z zakresu podatku od osób prawnych i osób fizycznych*), a także 1 sprawy z zakresu postępowania egzekucyjnego w podatku od środków transportowych, (*w okresie objętym kontrolą nie było więcej przypadków zadłużeń z tego tytułu*), stwierdzono we wszystkich przypadkach wysyłkę upomnień, zawierających elementy określone w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym

w *administracji*⁷, wystawianie tytułów wykonawczych, wg wzorów obowiązujących, w świetle § 5 rozporządzenia z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, jak również kierowanie tytułów wykonawczych właściwemu miejscowo naczelnikowi urzędu skarbowego, nie dopuszczając do przedawnienia roszczeń podatkowych. Uwagi wymagają jednak przy tym wydłużone terminy wysyłki upomnień, wzywających podatnika do uregulowania niezapłaconego podatku od nieruchomości lub od środków transportu, jak również wystawianie tytułów wykonawczych, po bezskutecznym upływie 7 dniowego terminu zapłaty, określonym w upomnieniach.

Wysyłkę upomnień kierowano dwa razy do roku, aby zmniejszyć koszty opłat pocztowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli założenie to nie jest racjonalne, zważywszy wydłużony okres windykacji dochodów podatków. W kontroli ustalono, że zaledwie w jednym przypadku upomnienie wysłano w czasie 30 dni od powstania zadłużenia z tytułu podatku od nieruchomości osób fizycznych, natomiast w pozostałych jedenastu przypadkach dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych upomnienia wysłano – w czasie od 90 do 450 dni, od powstania I zaległości podatkowej, w dwunastu przypadkach, dotyczących podatku od nieruchomości osób prawnych – w czasie od 90 do 420 dni od powstania I zaległości, zaś w jednym przypadku, dotyczącym podatku od środków transportowych – wysłano upomnienie, po upływie 110 dni od powstania zaległości. Kontrola 25 losowo wybranych spraw wykazała, że żaden z podatników zalegających w płatności podatków, nie dokonał ich zapłaty, nawet po wyznaczonym w upomnieniach 7 dniowym terminie płatności. Na każdym z upomnień potwierdzono ich odbiór. Wszystkim zalegającym w zapłacie podatnikom wystawiono tytuły wykonawcze. W przypadku podatku od nieruchomości od osób fizycznych, jeden tytuł wystawiono w terminie 14 dni od daty terminu zapłaty określonego w upomnieniu, trzy tytuły – w terminie 30 dni, dwa tytuły – w terminie 60 dni, zaś pozostałe sześć tytułów w terminie od 120 do 360 dni. W przypadku podatku od nieruchomości od osób fizycznych; jeden tytuł wystawiono w terminie 15 dni od daty terminu określonego w upomnieniu, sześć tytułów – w terminie 30 do 40 dni, zaś pięć tytułów wystawiono w terminie od 60 do 180 dni. Tytuł wykonawczy podatku od środków transportowych wystawiony został w terminie 30 dni od daty terminu określonego w upomnieniu.

Również praktyka wystawiania dwa razy do roku tytułów wykonawczych wydłużała te czynności, powodując przewlekłość wszczynania egzekucji.

Na niepożądany stan sprawności windykacji należności podatkowych znacząco wpłynął brak wewnętrznych uregulowań w zakresie terminowości wysyłania upomnień i sporządzania tytułów egzekucyjnych. W świetle art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz, jako kierownik Urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu, i mając na uwadze potrzebę prowadzenia sprawnej windykacji dochodów, ustanawia przedmiotową regulację.

(dowód: akta kontroli str. 246- 397, 680-682)

Ocena
częstkowa

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

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm. - uchylone

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych.

W latach 2012-2014 (I połowa) na terenie Gminy obowiązywały obniżone stawki podatkowe w stosunku do tych wynikających z obwieszczeń Ministra Finansów wydawanych na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 2 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych*.

Decyzja w sprawie zastosowania w Gminie obniżonych stawek podatkowych poprzedzona była analizami dotyczącymi, m.in. wysokości poszczególnych dochodów podatkowych, wpływu obniżenia podatków na sytuację finansową Gminy, a także wpływu na rozwój lokalnych przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 688-760)

Wskutek obniżenia przez Radę stawek podatkowych, do budżetu Gminy w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą nie wpłynęły następujące kwoty: w 2012 roku – 837.383 zł (co stanowiło 15,34% wpływów ogółem), w 2013 roku – 913.223 zł (co stanowiło 16,90% wpływów) oraz w 2014 roku (do końca I półrocza) 410.835 zł (co stanowiło 13,10% wpływów).

(dowód: akta kontroli str. 684-687)

W latach 2012-2014 (I połowa) wpłynęło do Urzędu 106 wniosków o umorzenie zaległości podatkowych lub odroczenie terminu zapłaty podatku.

W Urzędzie nie ustalono szczegółowych zasad i procedur dotyczących prowadzenia postępowań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1465-1466)

Ustalono, że w latach 2012-2014 (I połowa), Burmistrz Pilzna, działając na podstawie przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa*, jako organ podatkowy, wydał w stosunku do przedsiębiorców pięć decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, dwie w przedmiocie odroczenia terminu zapłaty podatku oraz pięć w przedmiocie odmowy udzielenia ulg.

Analiza 12 przeprowadzonych przez Urząd postępowań podatkowych wykazała, że Burmistrz, jako organ podatkowy, stosownie do zapisów art. 121 § 2 oraz 123 ustawy *Ordynacja podatkowa*, udzielał stronom niezbędnych informacji i wyjaśnień oraz umożliwiał wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i dowodów, a także zgodnie z art. 126 powołanej ustawy prowadził postępowania w formie pisemnej, a także wydawał decyzje w terminie określonym w art. 139 powołanej ustawy *Ordynacja podatkowa*, a decyzje odpowiadały wymogom określonym w art. 210 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 761-1464)

W kontroli nie stwierdzono przypadków odmiennego traktowania podatników ubiegających się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, postępowania prowadzone były według kolejności wpływających wniosków, a także przypadków naruszenia zasad przyznawania pomocy de minimis w zakresie kwot.

(dowód: akta kontroli str. 761-1464)

Wszystkie decyzje wydawane przez Burmistrza Pilzna w ramach tzw. uznania administracyjnego zawierały uzasadnienie, w którym wyjaśniano powody podejmowanych rozstrzygnięć.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Rady Nr XLV/277/98 z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie określenia wysokości opłaty prolongacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 761-1464, 1467, 1479, 1483)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Burmistrz Pilzna bezpodstawnie umorzyła przedsiębiorcom zaległości podatkowe w łącznej wysokości 14.975 zł, na podstawie decyzji nr POG 3120.I.-10.2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. - na kwotę umorzenia 7,1 tys. zł oraz nr POG:3120.I.65.2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. - kwota umorzenia 7.875 zł.

Analiza dokumentacji stanowiącej podstawę wydania wskazanych decyzji wykazała, że podatnicy ci, w okresie poprzedzającym bezpośrednio wydanie tych decyzji ponosili straty z tytułu prowadzonej działalności, w sytuacji, gdy z informacji uzyskanych od właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych wynikało, iż w rzeczywistości, podatnicy ci uzyskiwali dochody z prowadzonej działalności, a Urząd nie żądał od nich przedłożenia dokumentów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, w szczególności sprawozdań finansowych za okres 3 ostatnich lat obrotowych, sporządzanych zgodnie z przepisami o rachunkowości i oceniając ich sytuację finansową opierał się, w przypadku decyzji nr POG 3120.I.10.2012 na dokumencie o nazwie Arkusz 1 (przedłożonym przez podatnika), a w przypadku decyzji nr POG:3120.I.65.2013 do oceny sytuacji finansowej podmiotu wzięto pod uwagę sprawozdanie statystyczne F-01/I-01 - o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe, za trzy kwartały 2013 r.

Należy wskazać, iż Burmistrz Pilzna w dniu 2 grudnia 2013 r. oprócz decyzji nr POG:3120.I.65.2013, wydała w stosunku do tego samego podmiotu decyzję nr POG:3120.I.71.2013, na mocy której odroczył termin zapłaty podatku od nieruchomości, wskazując w jej uzasadnieniu na *znaczny spadek zobowiązań krótkoterminowych*, a także *firma jest firmą rentowną i posiada płynność finansową oraz, że w okresie ostatnich trzech lat zmniejszyły się jej zobowiązania*.

Ponadto w obu decyzjach wskazano fakt, iż firma ta we wcześniejszych latach osiągała dochód z prowadzonej działalności.

W związku z wydaniem decyzji nr POG 3120.I.-10.2012 z dnia 31 stycznia 2012 r., Pani Małgorzata Krawiec – Kierownik Referatu Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej podała, iż *głównym czynnikiem, który wzięto pod uwagę przy wydawaniu przedmiotowej decyzji była strata poniesiona przez podatnika za rok 2011 w wysokości 50.356,75 zł, którą ustalono na podstawie dokumentu o nazwie Arkusz 1*.

(dowód: akta kontroli str. 1484-1492)

Odnośnie decyzji nr POG:3120.I.65.2013, Pani Małgorzata Krawiec – Kierownik Referatu Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej wyjaśniła, iż *organ podatkowy pomimo osiągnięcia przez podmiot w latach 2011 i 2012 dochodów z prowadzonej działalności, za decydującą przesłankę do umorzenia zaległości podatkowej uznał stratę wykazaną w sprawozdaniu za trzeci kwartał 2013 r...., a ponadto za ważny czynnik przy podejmowaniu decyzji organ uznał również remont rynku, z którym wiązał się spadek obrotów...*

(dowód: akta kontroli str. 1279-1461, 1472)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pomimo, iż art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa* stanowi jedynie swoistą klauzulę generalną, należy przyjąć, iż umorzenie zaległości podatkowych winno następować w sytuacjach wyjątkowych, ściśle związanych ze zdarzeniami o charakterze zewnętrznym i losowym, których w toku prowadzenia normalnej działalności nie można było przewidzieć.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podatnicy, którym przyznano ulgi na podstawie wskazanych decyzji, do wniosków o umorzenie zaległości podatkowych załączyli dokumenty, które nie dawały podstaw do podjęcia decyzji pozytywnych w świetle zapisów art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa*, a we wnioskach o umorzenie wskazywali na okoliczności, które stanowią normalne procesy ekonomiczne, związane z cyklicznością i ryzykiem prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 876-1003, 1195-1275, 1469-1476, 1480-1489, 1490-1492)

Kontrola wykazała, że pomimo tego, iż na mocy uchwały Rady z dnia 30 grudnia 2013 r., uchylono uchwałę z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie *zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje oraz tworzących nowe miejsca pracy w ramach pomocy de minimis*, Burmistrz Pilzna w 2014 roku, wydawała decyzje podatkowe, na mocy których w dalszym ciągu stosował wobec przedsiębiorców zwolnienia podatkowe w podatku od nieruchomości, powołując się na zapis § 2 uchwały, według którego zwolnienia określone w tej uchwale przysługują przez okres pięciu lat.

Łącznie na podstawie nieobowiązującej uchwały, do końca pierwszego półrocza 2014, Burmistrz Pilzna udzieliła zwolnień w podatku od nieruchomości na kwotę 21.672 zł.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pani Małgorzata Krawiec - Kierownik Referatu Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej podała, iż: *...podatnicy, wobec których zastosowano w 2014 roku ulgę w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości w oparciu o zapis przedmiotowej uchwały nabyli prawo do zwolnienia w latach wcześniejszych, a zgodnie z § 2 wskazanej uchwały zwolnienie to przysługuje na okres 5 lat...*

Burmistrz Pilzna w trakcie trwania czynności kontrolnych wszczęła postępowania w sprawie zmiany wysokości podatku od nieruchomości, wobec przedsiębiorców którym w 2014 roku udzielono zwolnień w podatku od nieruchomości na podstawie uchwały z 2007 roku.

(dowód: akta kontroli str. 771-859, 1474, 1478, 1480-1483, 1489)

W kontroli ustalono, że pomimo obowiązywania uchwały Rady Nr XLV/277/98 z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie *określenia wysokości opłaty prolongacyjnej*, Burmistrz Pilzna wydając decyzję nr POG:3120.I.71.2013 z dnia 2 grudnia 2013 r., na mocy której odroczone termin zapłaty podatku od nieruchomości, nie naliczył podatnikowi opłaty prolongacyjnej w wysokości 128,57 zł.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pani Małgorzata Krawiec – Kierownik Referatu Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej podała, iż *opłata ta nie została naliczona z uwagi na brak zapisu o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 57 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa...*

Ponadto analiza przeprowadzonych przez Urząd postępowań podatkowych wykazała, że w trzech przypadkach, na dwanaście objętych kontrolą, przed podjęciem decyzji nie zgromadzono dokumentów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie *zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, w zakresie określonym w § 2 pkt 2 powołanego rozporządzenia, tj. informacji*

dotyczących sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, w zakresie sprawozdań finansowych za okres 3 ostatnich lat obrotowych, sporządzanych zgodnie z przepisami o rachunkowości.

Według wyjaśnień złożonych przez Panią Małgorzatę Krawiec – Kierownika Referatu Podatków, Opłat i Działalności Gospodarczej: ...nie egzekwowanie dokumentów od podatników nie było działaniem celowym, a zwykłym przeoczeniem ze strony organu podatkowego.

Ocena cząstkowa

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

4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku.

Opis stanu faktycznego

Rada podjęła zarówno uchwałę w sprawie *określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Pilzno i jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną* (uchwała Nr XVI/134/2012 r. z dnia 28 lutego 2012 r.), jak również w sprawie *zasad gospodarowania nieruchomościami* (w dniu 29 lutego 2008 r. uchwałę Nr XIV/128/08).

(dowód: akta kontroli str. 1476-1483)

Oceny prawidłowości i skuteczności realizacji dochodów z majątku w okresie objętym kontrolą dokonano w drodze analizy 10 umów na wieloletnią dzierżawę oraz dokumentacji 4 postępowań związanych ze sprzedażą nieruchomości.

W kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, przy sprzedaży oraz oddawaniu w najem lub dzierżawę nieruchomości przestrzegano przepisów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, obowiązujących w Gminie zasad określonych w uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oraz zawartych porozumień.

Gmina, w okresie objętym kontrolą, dokonując sprzedaży nieruchomości prawidłowo określała ich wartość w oparciu o operaty szacunkowe, a umowy sprzedaży zawierane były po zapłaceniu przez nabywcę ceny nieruchomości ustalonej w drodze przetargu.

We wszystkich poddanych kontroli przypadkach, przestrzegano obowiązujących zasad postępowania przetargowego.

W kontroli ustalono, że w umowach w przedmiocie oddawania nieruchomości w najem lub dzierżawę należycie zabezpieczano interes Gminy, poprzez zawieranie zapisów dotyczących odpowiedzialności za zniszczenie mienia, postanowienia o waloryzacji czynszu, czy też o odsetkach w przypadku opóźnień w zapłacie czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 1473-1632, 1477, 1488, 1496-1650)

Ustalone nieprawidłowości

W kontroli ustalono, że Urząd wbrew zapisom art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie podawał do publicznej wiadomości, w formie ogłoszenia w prasie lokalnej, informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę.

W związku z powyższym Pani Bernarda Pieczonka – Kierownik Referatu Mienia Komunalnego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska podała, iż *głównym powodem są koszty związane z publikacją prasową, a także brak zainteresowania nieruchomościami gminnymi...*

W okresie objętym kontrolą, nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości o którym mowa w art. 23 ust.1 pkt 3, w związku z art. 25 ust.1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W wyjaśnieniu na powyższa okoliczność Pani Bernarda Pieczonka – Kierownik Referatu Mienia Komunalnego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska podała, iż *...Gmina Pilzno gospodaruje zasobem nieruchomości zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a doświadczenia kolejnych lat wskazują na fakt, iż nabywcami zbywanych nieruchomości stają się mieszkańcy naszej gminy...*

Ponadto Urząd w przypadku jednej z umów dzierżawy wysłał z opóźnieniem wezwania do zapłaty z tytułu zaległości w czynszu. W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pani Bernarda Pieczonka – Kierownik Referatu Mienia Komunalnego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska podała: *...powodem opóźnień w wysyłaniu wezwań był urlop macierzyński osoby odpowiedzialnej za te czynności.*

(dowód: akta kontroli str. 1473-1632, 1477, 1488, 1496-1650)

Ocena cząstkowa

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

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Gmina osiągnęła dochody z majątku w wysokości: 655.283,48 zł (wobec zaplanowanych 683 300 zł) - w 2012 roku, 721.921,38 zł (wobec zaplanowanych 1.598.054 zł) – w 2013 r. oraz 543.979,28 zł (wobec zaplanowanych 1.726.700 na cały 2014 rok) – w I połowie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 684-687)

Na wskazane dochody z majątku składały się odpowiednio: dochody z przekształcenia prawa wieczystego użytkowania (odpowiednio: 2012 r. – 37.044 zł, a w 2013 i 2014 roku Gmina nie realizowała dochodów z tego tytułu), prawa wieczystego użytkowania (odpowiednio: 18.020 zł, 203.460 zł oraz 184.930 zł, a także dochody ze sprzedaży składników majątkowych w kwotach: 8.809 zł, 1.810 zł i 2.090 zł, oraz opłat za trwałe zarząd i wieczyste użytkowanie: 21.008,01 zł, 25.959,12 zł i 10.040,32 zł.

W okresie objętym kontrolą po stronie Gminy brak było dochodów z tytułu zbycia praw majątkowych.

Znaczne różnice pomiędzy planowanymi a zrealizowanymi z tytułu użytkowania wieczystego oraz nabycie prawa własności (§ 076) wynikały z braku zainteresowania nabywaniem nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 1495)

Analiza pozostałych pozycji dochodów Gminy wykazuje, iż kwoty planowane i realizowane w poszczególnych latach są porównywalne, a samo ujmowanie w planie finansowym poszczególnych pozycji w zakresie dochodów z majątku poprzedzone było analizami i opracowaniami dotyczącymi możliwości ich realizacji.

W latach 2012 – 2014 (I połowa), planowane dochody ujmowano na podstawie analiz ich realizacji z lat poprzednich, planów przedstawianych przez poszczególne wydziały Urzędu, w tym tych dotyczących sprzedaży nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą, założenia w planie dochodów z majątku były zgodne z wieloletnią prognozą dochodów Gminy, a dochody ujmowano w sposób kompletny, tj. obejmowały one wszystkie źródła pochodzenia, które nie miały charakteru incydentalnego.

(dowód: akta kontroli str. 688-760)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji w sprawie udzielania indywidualnych ulg podatkowych, w sytuacji występowania po stronie podatnika ważnego interesu, rozumianego jako działania przez niego niezawinione, o charakterze losowym.
2. Pobieranie opłat prolongacyjnych stosowanie do zapisów uchwały Rady z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie określenia wysokości opłaty prolongacyjnej.
3. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z obiegu decyzji podatkowych wydanych po uchyleniu uchwały Rady Nr XI/87/07 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje oraz tworzących nowe miejsca pracy w ramach pomocy *de minimis*.
4. Podjęcie działań mających na celu sporządzenie gminnego planu wykorzystania nieruchomości.
5. Podawanie do publicznej wiadomości, w formie ogłoszenia w prasie lokalnej informacji, o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę.
6. Niezwłoczne wysyłanie wezwań do zapłaty w przypadku wystąpienia opóźnień w zapłacie czynszu dzierżawnego.
7. Egzekwowanie od podmiotów ubiegających się o pomoc składania dokumentów wymaganych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 Rzeszowie.

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 30 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.

Rzeszów, dnia września 2014 r.

.....
miejsowość

.....
data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontrolerzy
Marian Skrabalak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis

Paweł Rakowski
Starszy Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis