



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-014-04/2014

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/005 – Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontrolerzy</i>	Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90322 z dnia 23 czerwca 2014 r. Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90341 z dnia 1 sierpnia 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.1 - 4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Burmistrzem Ustrzyk Dolnych od dnia 25 listopada 2010 r. jest Pan Henryk Sułuja <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność organów Gminy Ustrzyki Dolne w zakresie prawidłowości i skuteczności pozyskiwania dochodów własnych z podatków lokalnych oraz majątku Gminy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo i terminowo dokonywano wymiaru podatku od nieruchomości zarówno od osób fizycznych jak i prawnych. Wymiar podatków odbywał się w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹ oraz zapisami prawa miejscowego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych w zakresie objętym kontrolą. Gmina prowadziła egzekucje należności podatkowych wobec wszystkich podatników zalegających z zapłatą. Postępowanie egzekucyjne prowadzone było w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji².

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowanie przez Gminę ulg podatkowych w latach 2012 – 2014.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku w zakresie objętym kontrolą oraz rzetelność planowania dochodów z majątku w zakresie objętym kontrolą.

W latach 2012 - 2014 Gmina rzetelnie planowała dochody z majątku. Gmina posiadała opracowany plan dochodów z majątku, którego założenia były zgodne z planem wykorzystania zasobu nieruchomości, wieloletnią prognozą dochodów Gminy oraz strategią dochodową. Plan obejmował wszystkie źródła pochodzenia tych dochodów.

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 849

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1.01. Uchwały Rady Miejskiej w sprawie podatków lokalnych i dochodów z majątku, obowiązujące w latach 2012 – 2014.

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych (zwanej w dalszej treści „Radą”) przyjęła następujące uchwały w sprawie podatków lokalnych i dochodów z majątku, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą:

1. Uchwała nr XLVI/329/06 z dnia 30 sierpnia 2006 r. znowelizowana Uchwałą nr XLIII/395/14 z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.
2. Uchwała nr XXXVIII/267/98 z dnia 25 lutego 1998 r. w sprawie ustanowienia opłaty prolongacyjnej.
3. Uchwała Nr XIII/108/11 z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu, trybu oraz organów i osób uprawnionych do umarzania i udzielania innych ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Ustrzyki Dolne lub jego jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej.
4. Uchwała nr XIV/114/11 z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta i gminy Ustrzyki Dolne na 2012 r.
5. Uchwała Nr XV/129/11 z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.
6. Uchwała Nr XXV/209/12 z dnia 28 września 2012 r. w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta i gminy Ustrzyki Dolne na 2013 r.
7. Uchwała Nr XXVII/230/12 z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.
8. Uchwała Nr XXXVIII/339/13 z dnia 29 października 2013 r. w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta i gminy Ustrzyki Dolne na 2014 r.
9. Uchwała Nr XXXVIII/338/13 z dnia 29 października 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 13 - 36)

1.02. Zgodność uchwał z prawem.

Opisane wyżej uchwały, były badane w zakresie ich zgodności z prawem przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie i Wojewodę Podkarpackiego. Organy te nie wszczywały postępowań w sprawie nieważności opisanych wyżej uchwał.

Wszystkie uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego (z wyjątkiem Uchwały nr XXXVIII/267/98 z dnia 25 lutego 1998 r., ze względu na brak wymogu w tym okresie) .

(dowód: akta kontroli str.17, 21, 23, 26, 28, 31, 33, 36)

1.03. Prawdliwość wejścia w życie uchwał.

Wszystkie opisane wyżej uchwały zostały podjęte i opublikowane w roku poprzedzającym ich wejście w życie.

(dowód: akta kontroli str. 17 - 36)

1.04. Wysokość uchwalonych stawek podatków.

Uchwalone przez Radę stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych na 2012, 2013 i 2014 r. nie przekraczały stawek maksymalnych, ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów³ w sprawie górnych granic stawek kwotowych i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatku od środków transportowych na powyższe lata.

(dowód: akta kontroli str. 22 - 36)

1.05. Zakres uchwalonych podatków.

W okresie objętym kontrolą, podejmując uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości, Rada uchwałała stawki dla wszystkich przedmiotów opodatkowania objętych tym podatkiem (grunty, budynki i budowle) przy uwzględnieniu wszystkich kategorii wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 22 – 23, 27 – 28, 32 - 33)

W okresie objętym kontrolą, podejmując uchwały w sprawie stawek podatku od środków transportowych, ustalono stawki dla wszystkich rodzajów pojazdów podlegających opodatkowaniu, z uwzględnieniem podziału tych środków transportowych wskazanego w art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 24 – 26, 29 - 31, 34 - 36)

Rada uchwalając w okresie objętym kontrolą stawki podatków od nieruchomości, stosowała maksymalne dopuszczalne stawki podatku, nie różnicując ich. W odniesieniu do podatku od środków transportowych stosowano obniżenie stawek maksymalnych podatku, bez ich zróżnicowania

(dowód: akta kontroli str. 24 – 26, 29 - 31, 34 - 36)

1.06. Legalność zwolnień podatkowych.

Rada nie określiła zasad zwolnień podatkowych, w okresie objętym kontrolą. Gmina stosowała w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴.

(dowód: akta kontroli str. 17 - 36)

Ustalono nieprawidłowości

W kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Prawidłowość wymiaru podatków.

W okresie objętym kontrolą, wykonane dochody Gminy ogółem wyniosły: w 2012 r. – 57.278.116 zł, w 2013 r. – 56.318.179 zł i za I półrocze 2014 r. – 30.770.058 zł.

Dochody własne wyniosły odpowiednio: 23.242.468 zł, 23.966.300 zł i 14.537.207 zł. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem stanowił odpowiednio: 40,5 %, 42,5 % i 47,2 %.

(dowód: akta kontroli str. 50)

³ Obwieszczenia Ministra Finansów: z 19 października 2011 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 961), z 20 października 2011 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2012 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 962), z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 587), z 8 października 2012 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2013 r. (M.P. z 2012 r., poz. 743), z 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724), z 7 października 2013 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 812).

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

1.1 Podatek od nieruchomości.

W Gminie, na koniec 2012 r. było 2595 podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz 134 podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych. Na koniec 2013 r. było to odpowiednio 2617 i 136 podatników, a na koniec czerwca 2014 r. - 2620 i 134. Czynności związane z obsługą podatkową tych podatników prowadzili pracownicy Wydziału Finansowego Urzędu Gminy. Czynności te były jednymi z wielu przypisanych każdemu pracownikowi. Według szacunku Skarbnika Gminy, na czynności związane z obsługą podatników podatku od nieruchomości przeznaczony był łączny czas pracy odpowiadający 2,5 etatu.

Wpływy z podatku od nieruchomości od osób fizycznych stanowiły odpowiednio 2,4%, 2,6% i 3,1% udziału w dochodach własnych Gminy, w kolejnych latach objętych kontrolą. Wpływy z podatku od nieruchomości od osób prawnych stanowiły odpowiednio: 12,2%, 13,2 % i 15,4 % tych dochodów.

W Urzędzie stosowano niesformalizowaną procedurę aktualizacji bazy danych o podatnikach. Była ona na bieżąco aktualizowana po otrzymaniu zawiadomień o zmianach w danych ewidencji gruntów i budynków, wykazów właścicieli pojazdów ze Starostwa Powiatowego w Ustrzykach Dolnych, zawiadomień dotyczących nowych budynków oddanych do użytkowania z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ustrzykach Dolnych. Na ich podstawie Urząd wzywał podatnika do wypełnienia deklaracji podatkowej. Wykazane w deklaracji dane były weryfikowane, wprowadzane na bieżąco do systemu informatycznego oraz na tej podstawie dokonywano zmian decyzji podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 40 – 43, 50 - 51)

Dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości, w Urzędzie prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie księgowości podatkowej – Sprawny Urząd wersja 2.x. Ewidencja podatkowa nieruchomości zawierała dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania, w szczególności wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników, danych zawartych w księgach wieczystych, w ewidencji gruntów i budynków oraz innych ewidencjach i rejestrach, w tym prowadzonych przez organy administracji publicznej. Ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie informatycznym nie umożliwiała współdziałania z ewidencją gruntów i budynków, ze względu na brak dostępnego oprogramowania umożliwiającego porównywanie plików. Gmina posiada bazę danych o podatnikach, która jest na bieżąco aktualizowana w oparciu o opisane wyżej informacje. Ewentualne porównywanie danych dotyczących podstawy opodatkowania odbywa się ręcznie.

(dowód: akta kontroli str. 39)

Gmina zawarła porozumienia ze Starostą Bieszczadzkim oraz Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Ustrzykach Dolnych na mocy których, była informowana na bieżąco na piśmie o każdej zmianie w powiatowej ewidencji gruntów i budynków oraz o każdym zgłoszeniu zakończenia budowy. Informacje uzyskiwane na mocy tego porozumienia pozwalały na bieżące uaktualnienie wymiaru podatku, bez względu na termin złożenia przez podatnika deklaracji w sprawie zmian. W wyniku porównań danych, bieżących informacji ze Starostwa Bieszczadzkiego oraz Inspektora Nadzoru Budowlanego, w przypadku braku wpływu deklaracji podatkowej w sprawie zmian, przeprowadzane były kontrole podatkowe skutkujące zmianą wymiaru podatku od nieruchomości lub łącznego wymiaru podatku.

Organ podatkowy Gminy przeprowadził, w okresie objętym kontrolą łącznie 18 kontroli podatkowych, w tym: w 2012 r. - 15 kontroli, w 2013 r. - 2 kontrole i w I półroczu 2014 r. - 1 kontrolę. Kontrole te skutkowały zmianą wymiaru podatku od nieruchomości lub łącznego jego wymiaru. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, w okresie objętym kontrolą, sporządzono decyzje podatkowe w odniesieniu do wszystkich ujawnionych przypadków zobowiązań podatkowych.

W Gminie identyfikowano nieruchomości do opodatkowania oraz aktualizowano bazy danych, w oparciu o informacje z opisanych wyżej źródeł oraz w oparciu o opisany wyżej system ewidencji.

Aktualizacja bazy danych podatników oraz obiektów do opodatkowania dokonywana była na bieżąco poprzez porównanie danych z ewidencji podatkowej z danymi z ewidencji gruntów i budynków dzięki programowi C-SWDE – przeglądarce danych w formacie SWDE, pozwalającej na bezpośredni wgląd do danych z ewidencji gruntów i budynków. Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych prowadzi operaty aktualizacyjne gruntów poszczególnych miejscowości. Rocznie, Starostwo Powiatowe dokonuje odnowienia ewidencji średnio w dwóch miejscowościach Gminy. Poprzez porównanie baz weryfikowane są dane wszystkich mieszkańców danej miejscowości.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie dokonywano wymiaru podatku dla wszystkich oddanych do użytkowania budynków mieszkalnych.

W latach 2012 - 2014 Gmina wymierzyła i pobrała podatki we wszystkich przypadkach rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby prawne i fizyczne i wykorzystywania nieruchomości na tę działalność.

Wpływające do Urzędu informacje (deklaracje) składane przez podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych były rejestrowane w oddzielnej ewidencji.

W wyniku szczegółowej kontroli 36 spraw związanych z wymiarem podatku od nieruchomości (po 4 sprawy dotyczące podatku od nieruchomości od osób fizycznych i po 4 sprawy od osób prawnych w każdym z lat objętych kontrolą) stwierdzono, że w Urzędzie prawidłowo i terminowo dokonywano wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych, a także prawidłowo i terminowo dokonywano wymiaru i przypisu podatku od nieruchomości od osób prawnych. Wszystkie zbadane decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1 – 8 ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str. 39 - 67)

1.2 Podatek od środków transportowych.

W latach 2012-2014 (I półrocze), w Gminie było 7 podatników podatku od środków transportowych. Udział tego podatku (94.636 zł) w dochodach własnych Gminy (144.364.350 zł), w tym okresie nie przekroczył 1%. Według szacunku Skarbnika Gminy, na czynności związane z obsługą podatników podatku od środków transportowych przeznaczony jest czas pracy odpowiadający 0,01 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 50 - 51)

Urząd posiadał aktualną bazę podatkową pojazdów podlegających opodatkowaniu. W Urzędzie identyfikowano pojazdy do opodatkowania oraz aktualizowano bazy na podstawie informacji podatkowej przesyłanej przez Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego, gdzie wykazywane były wszelkie zmiany prowadzonej bazy pojazdów. Gminna baza danych była aktualna.

Szczegółowa kontrola 12 losowo wybranych spraw (po 4 w każdym z lat objętych kontrolą), w zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych wykazała, że Urząd prawidłowo i terminowo dokonał wymiaru i przypisu podatku od środków transportowych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 52 - 139)

Kontrola wykazała, że w zakresie aktualizacji baz danych o podatnikach i przedmiotach opodatkowania, w Urzędzie stosowano dobre praktyki polegające na zastosowaniu do bieżącej weryfikacji bazy podatników przeglądarki C-SWDE, umożliwiającej bezpośredni wgląd do bazy danych ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego. Ponadto za dobrą praktykę można uznać zawarcie porozumień z Powiatem Bieszczadzkim oraz Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Ustrzykach Dolnych, na mocy których Gmina na bieżąco uzyskuje informacje o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, oddanych do użytkowania budynkach i zmianach w ewidencji pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 40 - 43)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość wymiaru podatków w zakresie objętym kontrolą.

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych.

W okresie objętym kontrolą, stan zaległości podatkowych (narastająco) wynosił na koniec 2012 r. – 4.885.093 zł oraz na koniec 2013 r. – 5.922.222 zł.

Zaległości podatkowe powstałe w 2012 r. wynosiły – 3.069.800 zł, (w tym osoby prawne – 2.472.625 zł i osoby fizyczne – 597.175 zł), w 2013 r. – 3.739.231 zł, (w tym osoby prawne 3.068.483 zł i osoby fizyczne – 670.748 zł). Wszystkie te zaległości zostały objęte tytułami wykonawczymi. Wszystkie tytuły wykonawcze przekazano do postępowania egzekucyjnego właściwemu Urzędowi Skarbowemu.

Na koniec 2012 r. i 2013 r. kwota zaległości podatkowej zabezpieczona hipotekami wynosiła 861.107 zł. Wskaźnik zabezpieczenia należności wyniósł na koniec 2012 r. – 17,6% i na koniec 2013 r. – 14,5%.

Wskaźnik windykacji należności podatkowych na koniec 2012 r. wynosił 60% w odniesieniu do osób prawnych i 79,3 % w odniesieniu do osób fizycznych. Na koniec 2013 r. wskaźnik ten wynosił odpowiednio 61 % i 76 %.

W Gminie, w okresie objętym kontrolą, na koniec każdego roku nie występowały zaległości podatkowe z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych.

Na koniec 2013 r. r. należności przedawnione dotyczyły tylko osób prawnych i wynosiły 619.452 zł. Przedawnienie zaległych zobowiązań podatkowych w opisanej wyżej kwocie, miało miejsce w latach 2012 - 2013 i dotyczyło w całości Miejskiego Zakładu Remontowo Budowlanego Sp. z o.o. w Ustrzykach Dolnych, Spółki będącej w 100% własnością Gminy Ustrzyki Dolne. Pomimo objęcia przez Gminę

udziałów w nieruchomości podatnika w zamian za część zobowiązań podatkowych, nie udało się w całości uregulować powstałych zaległości z tytułu podatku od nieruchomości.

Według szacunku Skarbnika Gminy na czynności związane z egzekucją należności podatkowych przeznaczony jest czas pracy odpowiadający 0,01 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 147 - 149)

Burmistrz Ustrzyk Dolnych Zarządzeniem Nr 158/2010 z dnia 18 listopada 2010 r. wprowadził do stosowania szczegółową „Procedurę procesu windykacji należności do których stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa”. Zarządzenie określało zakres podatków których dotyczy, tryb postępowania, zasady i terminy wystawiania upomnień oraz zasady i terminy wystawiania tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 140 - 142)

Oceny skuteczności egzekucji należności podatkowych w okresie objętym kontrolą, dokonano w oparciu o szczegółową kontrolę 36 spraw: 12 postępowań egzekucyjnych w każdym roku (cztery dotyczące podatku od nieruchomości od osób fizycznych, cztery dotyczące podatku od nieruchomości od osób prawnych, cztery dotyczące podatku od środków transportowych od osób prawnych (zaległości powstałe i uregulowane w trakcie roku podatkowego)) – wybranych spośród całej populacji spraw podatników, którzy zalegali ze spłatą należnych zobowiązań z ww. tytułów.

W kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, Wydział Finansowy dokonywał kontroli terminowości wpłat podczas księgowania i uzgodnień wpłat miesięcznych. Kontrola prowadzona była poprzez generowanie wydruków sprawozdań miesięcznych niezbędnych do uzgodnienia sald księgowych. Ponadto szczegółowa analiza zaległości przeprowadzana była przed wystawieniem upomnień. System księgowości komputerowej posiada bezpośrednie połączenie z kasą w Urzędzie Miejskim. Kasjerka obsługująca podatnika posiadała wgląd w kartotekę podatkową i mogła automatycznie wygenerować wykaz należności do zapłaty, wraz z odsetkami i kosztami upomnienia. Kontrola terminowości wpłat odbywała się co miesiąc oraz podczas każdej wpłaty.

Prowadzona w Urzędzie ewidencja upomnień i tytułów wykonawczych prowadzona była zgodnie z § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Program (system) finansowo-księgowy stosowany w Urzędzie, umożliwiał automatyczne generowanie raportów z ewidencji upomnień i ewidencji tytułów wykonawczych. Upomnienia oraz tytuły wykonawcze wystawiane były automatycznie z programu księgowości podatkowej, zgodnie z wyżej cytowanym Zarządzeniem Burmistrza Ustrzyk Dolnych Nr 158 /2010 z dnia 18 listopada 2010 r. Upomnienia wystawiane były dwa razy do roku, w terminach określonych w ww. Zarządzeniu. Natomiast po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniach, pracownik sporządzał na kwoty zaległe tytuły wykonawcze, nie później niż do 30 stycznia roku następnego. Zaawansowanie prac związanych z windykacją i egzekucją analizowane było kwartalnie, przy sporządzaniu sprawozdań kwartalnych RB-27 S oraz sprawozdań z wykonania budżetu Gminy.

Odsetki naliczane były automatycznie przez program finansowo-księgowy, natomiast opłata prolongacyjna ze względu na sporadyczne przypadki naliczana była ręcznie.

Upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z opisanym wcześniej Zarządzeniem Burmistrza.

Poszczególne czynności egzekucyjne, prowadzone przez Gminę były prawidłowo dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 150 - 273)

Gmina przekazała do egzekucji właściwemu urzędowi skarbowemu, wszystkie przypadki zaległości podatkowych, w każdym z lat objętych kontrolą. Wszystkie poddane kontroli przypadki postępowań egzekucyjnych, przeprowadzone zostały zgodnie z procedurą postępowania, określoną Zarządzeniem Nr 158/2010 Burmistrza Miasta i Gminy (opisanym wyżej).

(dowód: akta kontroli str. 147 - 149)

Jako dobrą praktykę w zakresie windykacji i egzekucji podatków, wskazać można sporządzanie i przesyłanie do urzędów skarbowych tytułów egzekucyjnych na początku roku. Termin ten został bezpośrednio uzgodniony z urzędami skarbowymi, które w okresie rozliczania się podatników z podatku dochodowego posiadają duże możliwości skutecznej egzekucji poprzez zajęcia nadpłat wykazywanych w rozliczeniach rocznych. Ponadto stosowany w Urzędzie system księgowości podatkowej połączony z kasą, ułatwiał opłacanie zaległych podatków. Osoba załatwiająca inne sprawy w kasie, była na bieżąco informowana o posiadanych zaległościach podatkowych i miała możliwość ich bezpośredniej wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 147 - 149)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych w zakresie objętym kontrolą.

3.Prawidłowość stosowania ulg podatkowych.

W okresie objętym kontrolą, w Gminie stosowano obniżone stawki odnośnie podatku od środków transportowych. Stawki podatku od nieruchomości, zarówno od osób prawnych jak i fizycznych nie były obniżane.

Decyzje w sprawie stawek podatkowych podejmowane były na podstawie analiz m.in. liczby podmiotów gospodarczych, wysokości poszczególnych dochodów podatkowych, wysokości stawek podatkowych w sąsiednich gminach. Urząd posiadał również szereg analiz dotyczących wpływu obniżenia podatków na sytuację finansową Gminy. Decyzja dotycząca stosowania maksymalnych stawek z tytułu podatku od nieruchomości, rekompensuje niskie dochody uzyskiwane przez Gminę z tytułu podatku rolnego (ustawowa ulga górską 30% i 60 %) oraz podatku leśnego (lasy ochronne 50% stawki).

(dowód: akta kontroli str.: 277-278, 309-310)

Obniżenie stawek podatku od środków transportowych zmniejszyło wpływy do budżetu w latach 2012-2014 (I półrocze) o kwotę 60.559,79 zł, z tego: w 2012 r. o 23.384,44 zł, w 2013 r. o 24.570,98 zł, w 2014 r. (I półrocze) o 12.604,37 zł.

(dowód: akta kontroli str. 279)

W okresie objętym kontrolą, do Gminy wpłynęło łącznie 249 wniosków dotyczących udzielenia ulg podatkowych, na łączną kwotę 3.389.762,38 zł, z tego:

- w 2012 r. - 93 wnioski na łączną kwotę 929.600,05 zł (89 wniosków o umorzenie w całości lub w części zaległości lub odsetek, 4 wnioski dotyczące odroczenia terminu płatności). Burmistrz wydał 79 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub w części, na łączną kwotę 494.153,45 zł. Wszystkie decyzje odmowne dotyczyły umorzenia w całości lub w części zaległości lub odsetek;
- w 2013 r. - 102 wnioski na łączną kwotę 1.439.677,46 zł, (95 wniosków o umorzenie w całości lub w części zaległości lub odsetek, 7 wniosków dotyczących odroczenia terminu płatności). Burmistrz wydał 82 decyzje uwzględniające wnioski w całości lub w części, na łączną kwotę 1.251.186,60 zł. Wszystkie decyzje odmowne dotyczyły umorzenia w całości lub w części zaległości lub odsetek;
- w 2014 r. (I półrocze) 54 wnioski na łączną kwotę 1.020.484,87 zł (50 wniosków o umorzenie w całości lub w części zaległości lub odsetek, 4 wnioski dotyczące odroczenia terminu płatności). Burmistrz wydał 47 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub w części na łączną kwotę 1.011.620 zł. Wszystkie decyzje odmowne dotyczyły umorzenia w całości lub w części zaległości lub odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 281-300)

Analiza 33 postępowań podatkowych wykazała, że:

1. W ramach prowadzonych postępowań podatkowych dotyczących udzielania ulg, w Urzędzie:

- udzielano niezbędnych informacji i wyjaśnień zgodnie z art. 121 § 2 ustawy z dnia Ordynacji podatkowa,
- podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zgodnie z art. 122 Ordynacji podatkowej
- przestrzegano zasady informowania podatnika, określonej art. 123 Ordynacji podatkowej,
- zachowana została pisemność postępowania zgodnie z art. 126 Ordynacji podatkowej,
- wydawano decyzje w terminach przewidzianych w art 139 Ordynacji podatkowej, tj. w terminie 1 miesiąca, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych w terminie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania,
- postępowanie podatkowe prowadzono i dokumentowano zgodnie z art. 172-177 i art. 180-200 Ordynacji podatkowej.

2. Decyzje podatkowe odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1 – 8 Ordynacji podatkowej.

3. Postępowania podatkowe dotyczące udzielania ulg podatkowych prowadzone były w Gminie zgodnie z uchwałą Rady nr XIII/108/11 z dnia 26 sierpnia 2011 r., w której określone zostały szczegółowe zasady, sposoby, tryb oraz organy i osoby uprawnione do umarzania i udzielania innych ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie lub jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej. Uchwała powyższa szczegółowo określała warunki umarzania należności podatkowych, odsetek i należności ubocznych oraz udzielania ulg w postaci odroczeń i rozłożenia na raty w całości lub części. Określono w niej również szczegółowe zasady pomocy podmiotom gospodarczym, w tym pomocy de minimis oraz rodzaje dokumentów wymaganych przy udzielaniu pomocy publicznej.

4. Wymagania stawiane przez Gminę w odniesieniu do podmiotów starających się o udzielenie ulgi, były dla wszystkich jednakowe.

5. Poszczególne postępowania prowadzone były w kolejności wpływu wniosków do Urzędu (nie wystąpiły przypadki nieuzasadnionego przyspieszania jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych).

6. Decyzje podatkowe wydawane przez Burmistrza w ramach uznania administracyjnego zawierały rozstrzygnięcia, których uzasadnienia należycie wyjaśniały powody załatwienia spraw w określony sposób. Nie stwierdzono odmiennego rozstrzygnięcia identycznych lub podobnych spraw.

7 W Gminie, w przypadku 5 decyzji odraczających termin płatności, naliczana była opłata prolongacyjna w wysokości 50% należnych odsetek za zwłokę od zaległości podatkowej. Łączna kwota opłaty prolongacyjnej wynosiła 27.038 zł.

8. W przypadku udzielania ulg, nie naruszono zasad przyznawania pomocy de minimis.

Pracownicy Urzędu informowali podatników zainteresowanych złożeniem wniosku o udzielenie ulgi podatkowej, o konieczności dostarczenia odpowiednich dokumentów, potwierdzających sytuację finansową, co skracało czas prowadzonego postępowania w poszczególnych sprawach.

(dowód: akta kontroli str.: 274-278, 281-300, 309-465)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowanie ulg podatkowych w zakresie objętym kontrolą.

4. Prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku.

W okresie objętym kontrolą, Gmina posiadała aktualny plan wykorzystania zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 23 ust.1 pkt 3, w związku z art. 25 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵.

(dowód: akta kontroli str. 466 - 470)

Sprzedane i wydierżawione przez Gminę w latach 2012 – 2014 nieruchomości, ujęte były w planie wykorzystania zasobu nieruchomości i zagospodarowane zostały zgodnie z celem określonym w tym planie.

Rada podjęła uchwałę (opisaną w pkt. 1.0.1 niniejszego protokołu) w sprawach majątkowych Gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

(dowód: akta kontroli str.14 – 17, 466 - 470)

Oceny prawidłowości i skuteczności realizacji dochodów Gminy z majątku w latach 2012 – 2014, dokonano w drodze szczegółowej kontroli wybranych losowo 4 dokumentacji postępowań związanych ze sprzedażą nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego i 10 umów na wieloletnią dzierżawę.

W kontroli stwierdzono, że przy sprzedaży nieruchomości przestrzegano obowiązujących na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami zasad sprzedaży

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

nieruchomości oraz obowiązujących w Gminie na podstawie uchwały Rady zasad zbywania nieruchomości. Kontrola wykazała także, że przy wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości, w okresie objętym kontrolą, przestrzegano zasad określonych w uchwale Rady.

Dokonując w okresie objętym kontrolą sprzedaży nieruchomości, Urząd prawidłowo ustalał jej wartość oraz dokonywał wyceny w oparciu o operaty szacunkowe. Wyceny dokonywano według wartości rynkowej nieruchomości. We wszystkich przypadkach poddanych kontroli, umowy sprzedaży zawierane były po zapłaceniu przez nabywcę ceny nieruchomości sprzedanej w drodze przetargu. Nie stwierdzono, aby wystąpiły przypadki nielegalnego rozkładania na raty zapłaty za nieruchomości sprzedane w drodze przetargu, wbrew określonemu w art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązki pobierania zapłaty najpóźniej do dnia zawarcia umowy. Informacje o zamiarze sprzedaży nieruchomości upubliczniano zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a sposób podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży był zgodny z postanowieniami art. 35 ust. 1 i 2 tej ustawy. Nie stwierdzono przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej. We wszystkich poddanych kontroli przypadkach, przestrzegano zasad postępowania określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁶. Wszystkie sprzedane w okresie objętym kontrolą nieruchomości, ujęte były w gminnym planie wykorzystania zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 476 - 510)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku w zakresie objętym kontrolą.

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku.

W okresie objętym kontrolą, dochody z majątku Gminy osiągnęły: w 2012 r. – 3.857.566 zł, w 2013 r. – 2.553.989 zł i w I kwartale 2014 r. – 1.832.450 zł, co stanowiło odpowiednio 6,7%, 4,5% i 5,9% dochodów ogółem Gminy w tych okresach.

Na dochody z majątku Gminy składały się wpływy z:

- najmu i dzierżawy składników majątkowych (1.853.241 zł w 2012 r., 1.855.289 zł w 2013 r. i 1.011.451 zł na koniec I kwartału 2014 r.),
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (129.768 zł w 2012 r., 142.030 zł w 2013 r. i 143.730 zł na koniec I kwartału 2014 r.),
- użytkowania wieczystego (1.542.569 zł w 2012 r., 250.437 zł w 2013 r. i 574.631 zł na koniec I kwartału 2014 r.),
- sprzedaży składników majątkowych (331.447 zł w 2012 r., 306.233 zł w 2013 r. i 102.637 zł na koniec I kwartału 2014 r.),

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

- opłat za trwały zarząd (184.977 zł w 2012 r., 154.015 zł w 2013 r. i 150.286 zł na koniec I kwartału 2014 r.).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły dochody z tytułu zbycia praw majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 480 - 508)

Różnice kwotowe pomiędzy planem a wykonaniem dochodów z majątku Gminy, w okresie objętym kontrolą, nie przekraczały 5 %, co świadczy o rzetelnym planowaniu w tym zakresie.

Analiza wykonania w okresie objętym kontrolą dochodów z majątku Gminy wykazała porównywalną, roczną kwotę dochodów z tytułu najmu czy sprzedaży składników majątkowych. Następował spadek dochodów z tytułu użytkowania wieczystego ze względu na rosnącą liczbę osób, które dokonywały przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości były trudne do oszacowania i różne w poszczególnych latach. Zależały w dużej mierze od nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zainteresowania potencjalnych nabywców oraz od ogólnej sytuacji na rynku nieruchomości.

W kolejnych planowanych budżetach na lata 2012 – 2014, dochody ujmowano na podstawie analizy wykonania z lat ubiegłych, planów przedstawianych przez Wydział Gospodarki Gruntami i Nieruchomościami, w tym dotyczących planów sprzedaży nieruchomości w danym roku budżetowym. Ponadto Gmina posiadała szereg własnych analiz dochodów budżetowych, które były omawiane z Radą (m.in. wskaźników makroekonomicznych tj. wskaźników samodzielności dochodowej, wskaźników samodzielności wydatkowej, Wieloletniej Prognozy Finansowej, półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania budżetu). W trakcie roku budżetowego dokonywane były analizy realizacji dochodów w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, w przypadku wzrostu lub spadku dochodów dokonywano na bieżąco stosownych zmian w planie.

W okresie objętym kontrolą, ujmowano w planie dochodów z majątku (np. z tytułu sprzedaży mienia, przekształceń prawa własności) założenia które były zgodne z planem wykorzystania zasobu nieruchomości, wieloletnią prognozą dochodów Gminy oraz strategią dochodową.

W okresie objętym kontrolą, w planach finansowych ujmowano dochody w sposób kompletny - obejmowały wszystkie źródła pochodzenia, szczególnie te źródła, z których dochody zostały zrealizowane w roku ubiegłym i nie miały incydentalnego charakteru.

(dowód: akta kontroli str. 472 - 510)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność planowania dochodów z majątku w zakresie objętym kontrolą.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ 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.

Rzeszów, dnia września 2014 r.

Kontrolerzy
Stanisław Tobolewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Maciej Pilecki
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.