



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA-4101-014-04/2014
P/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91712 z 4 lipca 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Błoniu ² 05-870 Błonie ul. Rynek 6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zenon Franciszek Reszka Burmistrz Błonia <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Gminy w zbadanym zakresie w latach 2012–2014 (I półrocze).

Gmina prawidłowo realizowała zadania w zakresie wymiaru podatków od nieruchomości oraz środków transportowych od osób prawnych. Prawidłowo realizowano dochody z majątku i dokonywano sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości.

Nieprawidłowości polegały na:

- niedostosowaniu uchwały Rady Miejskiej w Błoniu w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości do postanowień ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie wskazanym w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, tj. stosowaniu ulg podatkowych o charakterze podmiotowym,
- opieszałości w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wobec podatników zalegających z regulowaniem zobowiązań podatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Prawidłowość wymiaru podatków lokalnych

Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na lata 2012⁴, 2013⁵, 2014⁶ oraz w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na lata 2012⁷, 2013⁸, 2014⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5-39)

Ponadto w okresie od 2012 r. do 2014 r. (I półrocze), obowiązywały uchwały Rady Miejskiej w Błoniu: w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej¹⁰, w sprawie zwolnień w podatku

¹ Dz.U. z 2012, poz. 82 ze zm. – dalej także *ustawa o NIK*.

² Dalej Gmina

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

⁴ Nr XV/91/11 z 21 listopada 2011 r., zm., Nr XVI/101/11 z 19 grudnia 2011 r.

⁵ Nr XXVII/202/12 z 19 listopada 2012 r.

⁶ Nr XXXIX/294/13 z 18 listopada 2013 r.

⁷ Nr XV/93/11 z 21 listopada 2011 r.

⁸ Nr XXVII/202/12 z 19 listopada 2012 r.

⁹ XXXIX/296/13 z 18 listopada 2013 r.

¹⁰ Nr 13/III/98 z 6 marca 1998 r.

od nieruchomości¹¹ oraz w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty, oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Błonie, jak również jednostkom organizacyjnym gminy, oraz wskazania organu do tego uprawnionego¹²,

(dowód: akta kontroli str. 40-52)

Uchwały Rady Gminy określające wysokość stawek podatkowych i w sprawie zwolnień w podatku zostały przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w terminie określonym w art. 90 ust 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. Wojewoda Mazowiecki nie zgłosił zastrzeżeń do tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 53-65)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dwukrotnie orzekło nieważność uchwał Rady Miejskiej w Błoniu. Dotyczyło to:

- Uchwały Nr XL/320/13 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości¹⁴. Zakwestionowane zostały postanowienia dotyczące zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków, budowli lub ich części zajętych na potrzeby publicznej ochrony zdrowia oraz związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, wchodzących w skład komunalnego zasobu mieszkaniowego (§ 1 pkt 1 i 6 ww. uchwały) z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵. W uzasadnieniu uchwały Kolegium RIO wskazano, że wprowadzone zwolnienia mają charakter podmiotowy, podczas gdy rada gminy może wprowadzać jedynie zwolnienia przedmiotowe, tj. takie, dla których nie jest możliwa identyfikacja podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Do czasu zakończenia kontroli organy Gminy nie dostosowały zakwestionowanych postanowień uchwały do zgodności z prawem.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że unieważnione zwolnienia z podatku od nieruchomości, określone w Uchwale Rady Miejskiej w Błoniu nie są stosowane.

(dowód: akta kontroli str. 172)

- Uchwały Nr XXXIX/299/13 z 18 listopada 2013 r. w sprawie zwolnień od podatków od środków transportowych. Zakwestionowano termin wejścia w życie z mocą wsteczną, tj. od 1 stycznia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 49-50)

Dwie uchwały Rady Miejskiej w Błoniu (jedna w wyniku złożonej przez obywatela skargi, druga w wyniku zaskarżenia przez Gminę uchwały Kolegium RIO w Warszawie) były rozpoznawane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Wyrokiem z 10 października 2013 r.¹⁶ WSA stwierdził nieważność w części, obowiązującej w 2013 r. uchwały nr XXIX/192/08 Rady Miejskiej w Błoniu z 24 listopada 2008 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości, dotyczącej zwolnienia z tego podatku budowli będących własnością gminy oraz spółek prawa handlowego z wyłącznym kapitałem gminy, wykorzystywane bezpośrednio do wytwarzania energii elektrycznej, ciepła lub wydobycia, lub uzdatniania wody (§ 1 pkt 4 uchwały). W uzasadnieniu wyroku wskazano, że tego rodzaju zwolnienie skierowane jest do konkretnego adresata, tj. ma charakter podmiotowy, a zatem wykracza poza ustawowe uprawnienia rady gminy. Uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu Nr XL/320/13 z 17 grudnia 2013 r. dokonano zmiany omawianego postanowienia rezygnując z podmiotowego określenia ulgi podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 76-81)

¹¹ Nr XXIX/192/08 z 24 listopada 2008 r., zm. Nr XXXIX/299/13 z 18 listopada 2013 r. oraz Nr XL/320/13 z 17 grudnia 2013 r.

¹² Z dnia 26 maja 2014 r. Nr XXLV/369/14.

¹³ Dz.U. 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁴ Uchwała Nr 2.18.2014 z 14 stycznia 2014 r.

¹⁵ Dz.U. 2014 r., poz. 849.

¹⁶ Sygn. akt IIISA/Wa/1393/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska RIO, dotyczącego uchwały Rady Miejskiej z 18 listopada 2013 r. w sprawie zwolnień od podatków od środków transportowych i w wyroku z 28 kwietnia 2014 r.¹⁷ uchylił zaskarżoną przez Radę Miejską w Błoniu uchwałę RIO. W ocenie Sądu Rada Miejska nie naruszała zasady *lex retro non agit*, ponieważ wsteczna data wejścia w życie uchwały nie powodowała pogorszenia sytuacji podatników i pozwoliła na zachowanie ciągłości zwolnienia.

(dowód: akta kontroli str. 68-75)

Badane uchwały Rady Miejskiej w Błoniu dotyczące określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, a także dotyczące zwolnień w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych zostały podjęte i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego przed końcem roku kalendarzowego, co umożliwiło ich stosowanie od początku następnego roku podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 7, 14, 14, 20, 26, 31, 37, 43, 46)

Uchwała Nr 13/II/98 z 6 marca 1998 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej, niepodlegająca kontroli RIO, zawierała postanowienie o wejściu w życie z dniem podjęcia i została przekazana do publicznej wiadomości poprzez jej rozplakatowanie.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Uchwalone przez Radę Gminy stawki podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych na poszczególne lata 2012–2014 nie przekraczały górnych stawek podatków lokalnych, ogłaszanych przez Ministra Finansów w obwieszczeniach publikowanych w Monitorze Polskim¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 82-85)

W uchwałach Rady Miejskiej dotyczących stawek podatku od nieruchomości na lata 2012–2014 określono stawki podatkowe 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. W uchwałach dotyczących podatku od środków transportowych na te lata określono stawki dla wszystkich pojazdów podlegających opodatkowaniu, z uwzględnieniem podziału tych środków transportu wskazanego w art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W powołanych wyżej uchwałach nie zróżnicowano wysokości stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Błoniu nie wprowadziła zwolnień podatkowych częściowych.

(dowód: akta kontroli str. 41- 43, 47- 52)

Od 17 września 2012 r. obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Gminy Błonie¹⁹. Postanowienia tej uchwały nie dotyczyły badanych podatków lokalnych, miały jednak wpływ na wielkość dochodów własnych gminy. Wielkość uszczuplenia dochodów własnych Gminy z tytułu wprowadzonych ulg nie była określana.

(dowód: akta kontroli str. 86-91)

W Gminie nie sformalizowano procedur bieżącej aktualizacji danych o podatnikach. Bazy danych o podatnikach podatku od nieruchomości były na bieżąco aktualizowane na podstawie informacji przekazywanych przez Starostę Powiatu Warszawskiego Zachodniego²⁰. Dane dotyczące środków transportowych aktualizowane były co miesiąc na podstawie informacji przedstawianych przez Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Ożarowie Mazowieckim. Ponadto Gmina zawarła z podmiotem zewnętrznym umowę

¹⁷ Sygn. Akt III SA/Wa/827/14.

¹⁸ Stawki maksymalne określono w obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na lata 2012, 2013 i 2014: z dnia 19 października 2011 r. (M.P. Nr 95, poz. 961), z dnia 2 sierpnia 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 587) i z dnia 7 sierpnia 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724).

¹⁹ Nr XXV/191/12.

²⁰ Gmina otrzymała łącznie 1 052 zmiany geodezyjne w 2012 r., 1 221 w 2013 r. i 671 w 2014 r.

dotyczącą konwersji danych o pojazdach podlegających obowiązkowi podatkowemu od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 95-115, 118-121)

Ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona była zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w systemie informatycznym zawierającym dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania określone w art. 2 oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości²¹. Wpływające do gminy informacje składane przez podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych były rejestrowane w jednolitej ewidencji dla wszystkich podatników. Wykorzystywany przez Gminę program „Podatki” generuje pliki XML w formacie określonym w powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Finansów.

Badanie rzetelności aktualizacji bazy danych podatników i przedmiotów opodatkowania przeprowadzone na podstawie 10 spraw dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej, 12 informacji o zakończeniu budowy domów oraz dwóch miesięcznych informacji w sprawie zarejestrowanych pojazdów wykazało, że Gmina po przekazaniu przez PINB informacji o odbiorze budynków mieszkalnych każdorazowo dokonywała wymiaru i przypisu podatku od nieruchomości. Podstawą opodatkowania osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą były składane przez nie informacje. Gmina po uzyskaniu informacji dotyczących ewidencji pojazdów przysyłała podatnikowi druk deklaracji oraz uchwałę w sprawie wysokości stawek podatku na dany rok oraz szczegółowe informacje dotyczące obowiązujących przepisów w tym zakresie, a po złożeniu deklaracji dokonywała wymiaru podatku.

(dowód: akta kontroli str. 95-101, 237)

W kontrolowanym okresie wysokość dochodów własnych zrealizowanych przez Gminę Błonie wynosiła:

- 64 806,3 tys. zł w 2012 r. (83,5% dochodów ogółem), w tym: dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na kwotę 24 397,1 tys. zł (tj. 31,4% ogółu dochodów), dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na kwotę 2 949,5 tys. zł (3,8%) i dochody z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych 266,0 tys. zł;
- 57 118,9 tys. zł w 2013 r. (72,1% dochodów ogółem), w tym: dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na kwotę 27 667,3 tys. zł (34,9% ogółu dochodów), dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na kwotę 3 229,2 tys. zł (4,1%) i dochody z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych na kwotę 60,6 tys. zł;
- 29 023,3 tys. zł w I połowie 2014 r. (69,67% dochodów ogółem), w tym: dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na kwotę 13 695,9 tys. zł (32,9% dochodów ogółem), dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na kwotę 1 816,0 tys. zł (4,5%) i dochody z tytułu podatku od środków transportowych od osób prawnych na kwotę 54,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom str. 116)

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. liczba podatników podatku od nieruchomości: od osób fizycznych wzrosła z 3 495 do 3 813, od osób prawnych z 137 do 138, od środków transportowych osób prawnych z 15 do 18. W kontrolowanym okresie sprawy związane z tymi podatkami były obsługiwane w Gminie przez dwóch pracowników.

(dowód: akta kontroli tom str. 117)

Analiza 36 losowo wybranych postępowań podatkowych (po 12 postępowań dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych i osób prawnych oraz od środków transportowych) wykazała, że Gmina prawidłowo i terminowo dokonywano wymiaru i przypisu podatku. Decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych odpowiadały wymogom określonym w art. 210 § 1 pkt 1-8 ustawy z dnia

²¹ Dz.U. Nr 107, poz.1138.

29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²² oraz przekazywane były w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku podatkowego.

W okresie objętym kontrolą Gmina przeprowadziła (w wyniku złożonych doniesień) cztery kontrole, w wyniku których podatnicy podatku od nieruchomości złożyli korekty deklaracji podatkowych.

(dowód: akta kontroli tom str. 122-127, 130, 193-196)

Ustalone
nieprawidłowości

Organy Gminy nie podjęły działań w celu dostosowania zakwestionowanych przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowień uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XL/320/13 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości.

Ocena cząstkowa

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

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie zaległości w podatkach od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych oraz od środków transportowych od osób prawnych ulegały systematycznemu zwiększeniu. Zaległości w podatku od nieruchomości od osób fizycznych na 1 stycznia 2012 r. wynosiły 968,6 tys. zł i zwiększyły się na 30 czerwca 2014 r. do 1 617,6 tys. zł, tj. o 67,0%. Zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych wzrosły w tym okresie z 1 573,0 tys. zł do 3 377,4 tys. zł, tj. o 114,7%, natomiast zaległości w podatku od środków transportowych od osób prawnych wzrosły z 7,3 tys. zł do 33,4 tys. zł, tj. o 357,5%.

(dowód: akta kontroli str. 131)

W Gminie nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań w zakresie windykacji należności podatkowej. Nie określono terminów przeprowadzania kontroli wpłat przez podatników.

Skarbnik wyjaśniła, że kontrola (analiza) wpłat należności podatkowych dokonywana była przy sporządzaniu okresowych sprawozdań statystycznych i informacji z realizacji budżetu Gminy. Nie była analizowana terminowość regulowania należności przez poszczególnych podatników.

(dowód: akta kontroli str. 130)

Analiza danych dotyczących zobowiązań w podatku od nieruchomości wykazała, że pomimo znacznego wzrostu zaległości podatkowych liczba wystawionych tytułów wykonawczych istotnie zmniejszyła się. W 2012 r. wystawionych zostało 97 tytułów wykonawczych dla osób fizycznych i 22 dla osób prawnych, a w 2013 r. tytułów tych wystawiono odpowiednio 6 i 7. Kwota zaległości osoby fizycznych objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 365,5 tys. zł w 2012 r. i 2,6 tys. zł w 2013 r.

Pomimo wzrostu zobowiązań w podatku od środków transportowych (osoby prawne), na koniec 2013 r. w porównaniu do 2012 r. o 62,3%²³, liczba wystawionych przez Gminę tytułów wykonawczych nie uległa zmianie. W obydwu analizowanych latach wystawiono po dwa tytuły. Kwota należności zaległych objęta tytułami wykonawczymi zmniejszyła się w tych latach z 11,7 tys. zł w 2012 r. do 10,6 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 128)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w 2012 r. zintensyfikowano działania windykacyjne w stosunku do zaległości z poprzednich okresów, więc w 2013 r. w podatku od osób fizycznych na zaległości składało się wielu podatników, ale na mało istotne kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

Analiza 24 postępowań windykacyjnych dotyczących zaległości w podatku od nieruchomości i od środków transportowych od osób prawnych²⁴ wykazała, że do wszystkich podatników zalegających z zapłatą były wysyłane upomnienia. We wszystkich analizowanych przypadkach upomnienia kierowano do podatników po upływie ponad 40 dni

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

²³ W 2012 r. zaległości te wynosiły 17,3 tys. zł, a w 2013 r. – 28,0 tys. zł.

²⁴ Badaniem objęto po dwa tytuły wykonawcze dot. podatku od środków transportowych w latach 2012 i 2013, tj. wszystkie wystawione oraz wszystkie tytuły wykonawcze wystawione w 2014 r., które dotyczyły podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

od dnia powstania zaległości podatkowej. We wszystkich analizowanych sprawach po upływie terminu określonego w upomnieniu prawidłowo zostały wystawione tytuły wykonawcze. Przy czym cztery tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie od 21 do 30 dni po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, 10 tytułów wykonawczych w okresie od 31 do 40 dni i 10 w okresie powyżej 40 dni. Wszystkie wystawione tytuły wykonawcze zostały przesłane do Urzędu Skarbowego Warszawa Bielany niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 134-171, 197-199, 238)

Gmina w nieznacznym stopniu korzystała z możliwości hipotecznego zabezpieczenia zaległości w podatku od nieruchomości. W 2012 r. zabezpieczono zaległość na kwotę 364,5 tys. zł, a w 2013 r. na 2,6 tys. zł. Wskaźnik zabezpieczenia²⁵ w tym podatku wynosił 1,8 w 2012 r. i 1,3 w 2013 r. Wskaźnik windykacji w podatku od nieruchomości do osób prawnych²⁶ uległ zwiększeniu z 9,5 w roku 2012 do 74,8 w roku 2013. Wskaźnik ten dotyczący osób fizycznych wyniósł 37,3 w 2012 r. i 0,2 w 2013 r. Zmniejszył się również wskaźnika windykacji w podatku od środków transportowych z 67,8 w 2012 r. do 37,7 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 176)

W 2012 r. i 2013 r. nie wystąpiły przedawnienia należności podatkowych osób prawnych. Natomiast przedawnieniu uległy należności podatkowe osób fizycznych, w wysokości 10,7 tys. zł w 2012 r. i 3,4 tys. zł w 2013 r.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że do przedawnienia doszło na skutek niepodjęcia na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 173)

Ustalone
nieprawidłowości

Czynności windykacyjne podejmowane przez Urząd, tj. wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych podejmowane były z nieuzasadnioną zwłoką. We wszystkich analizowanych przypadkach upomnienia kierowano do podatników po upływie ponad 40 dni od dnia powstania zaległości podatkowej. W siedmiu przypadkach okres ten wynosił do 6 miesięcy, dla ośmiu spraw od 6 miesięcy do roku, dla siedmiu spraw od roku do 2 lat, a dla dwóch powyżej 2 lat. W dziesięciu z 24 analizowanych postępowań windykacyjnych tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie od 40 do 199 dni po upływie terminu określonego w upomnieniu. Pomimo istotnego wzrostu zaległości w analizowanych podatkach w 2013 r. w znacznym stopniu ograniczono zakres windykacji. Wskaźnik windykacji w podatku od nieruchomości do osób fizycznych wynoszący 0,2 w 2013 r. świadczy o znacznym ograniczeniu wystawiania tytułów wykonawczych. Jedną z przyczyn tego stanu, zdaniem NIK, był brak wewnętrznego uregulowania trybu załatwiania spraw związanych z windykacją należnych Gminie podatków, co utrudniało również właściwy nadzór nad tymi działaniami.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *zwłoka w wystawianiu upomnień, a w ich następstwie tytułów wykonawczych wynikała głównie z ilości czasu niezbędnego dla zaksięgowania wpłat dokonanych w terminach płatności, wykonania analizy zwrotnych potwierdzeń odbioru upomnień (często upomnienia bywają awizowane dwukrotnie), co wydłuża termin dokonania właściwej analizy.*

(dowód: akta kontroli str. 172-174)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zwrócić uwagę na fakt, że przedstawione w nim powody zwłoki nie różniły się zasadniczo od tych w 2012 r. Tymczasem organ podatkowy wystawił 121 tytułów wykonawczych w 2012 r., a w 2013 r. tylko 13 takich tytułów i to pomimo istotnego wzrostu w 2013 r. zaległości w analizowanych podatkach (o 63,1% w podatku od nieruchomości od osób fizycznych, 62,3% od środków transportowych osób prawnych i o 28,8% w podatku od nieruchomości od osób prawnych).

²⁵ Wskaźnik pokazuje jaki jest poziom zabezpieczenia zaległości, które podlegają możliwości egzekucji w stosunku do osób prawnych i fizycznych. Im wyższy wskaźnik, tym wyższy poziom zabezpieczenia zaległości, które podlegają możliwości egzekucji.

²⁶ Pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi. Im wyższy wskaźnik, tym wyższa kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych.

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

W kontrolowanym okresie w Gminie stosowano obniżenie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości i środków transportowych określonych w obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych. Górne stawki podatkowe w latach 2012–2014 były obniżane: w przypadku podatku od nieruchomości (osoby fizyczne) średnio o 0,98%, podatku od nieruchomości (osoby prawne) średnio o 0,88%, podatku od środków transportowych (osoby prawne) średnio o 0,56%. Skutkowało to zmniejszeniem (potencjalnych) dochodów własnych Gminy: w 2012 r. o 1 225,7 tys. zł, w 2013 r. o 1 261,9 tys. zł i w 2014 r. o 753,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 176)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że „*uchwalane stawki podatkowe każdorazowo są przedmiotem analizy z zastosowaniem różnych kryteriów. Stawki podatkowe w niewielkim tylko stopniu odbiegają od maksymalnych stawek podatkowych, ponieważ stosowanie znacznie niższych stawek od ogłaszanych przez Ministra Finansów, w dłuższej perspektywie czasowej wiąże się z ryzykiem znaczącej skali utraconych dochodów podatkowych. W Gminie Błonie praktyczna zasada ustalania stawek podatkowych jest taka, że różnica między stawkami lokalnymi a stawkami maksymalnymi oscyluje wokół wartości 1%.*

(dowód: akta kontroli str. 173)

W kontrolowanym okresie do Burmistrza Gminy Błonie złożono 63 wnioski o udzielania ulg w podatku od nieruchomości i od środków transportowych. Burmistrz 17 decyzjami udzielił ulg, w tym 13 decyzji dotyczyło umorzenia w całości lub w części zaległości lub odsetek, a czterema decyzjami odroczone termin płatności lub rozłożono płatność na raty. Łączna kwota udzielonych ulg podatkowych wyniosła 62,8 tys. zł w tym 65,6% tej kwoty dotyczyło odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności podatkowych

(dowód: akta kontroli tom str. 129)

W wyniku analizy 17 postępowań o udzielenie ulgi w spłacie podatku z tego siedmiu przyznających ulgi (w podatku od nieruchomości) oraz 10 odmownych (w podatku od nieruchomości i środków transportowych) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach, sprawy były załatwione w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷. Badane decyzje odpowiadały wymogom formalnym określonym w art. 210 § 1, pkt 1-8 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁸ oraz posiadały uzasadnienie prawne i faktyczne odnoszące się do argumentów wskazanych we wniosku i zgromadzonych w sprawie dokumentów. Podstawą uwzględnienia wniosków była (udokumentowana) trudna sytuacja życiowa, finansowa i losowa podatnika. Nie stwierdzono przypadków odmiennego załatwiania identycznych lub podobnych spraw. Gmina, zgodnie z art.122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, podejmowała niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W jednym przypadku dotyczącym przyznania ulgi w spłacie podatku od nieruchomości od osób prawnych zgromadzono wszystkie dokumenty wymagane postanowieniami art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁹ oraz wydano zaświadczenie o udzielonej pomocy de minimis zgodnie z art. 5 ust 3 tej ustawy. W jednym z przypadków odmowę udzielenia ulgi w spłacie podatku od środków transportowych od osób prawnych wydano m.in. z uwagi na nieprzedstawienie przez podatnika dokumentów wymaganych przepisami w zakresie udzielania pomocy de minimis.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania ulg podatkowych.

²⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

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

4. Prawdliwość i skuteczność realizacji dochodów z majątku

Gmina w latach 2012–2013 nie posiadała planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Plan taki na rok 2014 r. opracowała w październiku 2013 r. Plan obejmuje zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu z nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy na rok 2014, program zagospodarowania nieruchomości zasobu oraz plan dochodów z wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na rok 2014. Plan ten spełniał warunki określone 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 nieruchomościami³⁰.

(dowód: akta kontroli str.177-180)

Burmistrz Błonia wydał zarządzenia w sprawie ogłoszenia wykazu nieruchomości lokalowych przeznaczonych do sprzedaży w drodze bezprzetargowej na rzecz najemców. W latach 2012–2013 Gmina Błonie nie dokonała sprzedaży nieruchomości gruntowych i budynków. Sprzedała wyłącznie na rzecz najemców lokale mieszkalne (11 w 2012 r. i 13 w 2013 r.). Wartość sprzedanych lokali wg wyceny rzeczoznawcy wyniosła 1 841,3 tys. zł w 2012 r. i 2 242,7 tys. zł w 2013 r. Lokale sprzedane zostały najemcom z 80% bonifikatą, a wpływy Gminy z tego tytułu wyniosły w tych latach łącznie 823,7 tys. zł. Sprzedaż lokali w każdym przypadku odbywała się po zapłaceniu przez najemcę ustalonej kwoty. Podstawą sprzedaży lokali najemcom była uchwała Rady Miejskiej w Błoniu w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność Gminy³¹.

(dowód: akta kontroli str. 191)

W kontrolowanym okresie Gmina oddawała w dzierżawę nieruchomości na okres nieprzekraczający 3 lata. Informacje Burmistrza Błonia o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia oraz do sprzedaży opublikowane zostały w prasie. Analiza ośmiu umów zawartych na dzierżawę nieruchomości gminnych wykazała, że w każdym przypadku pomimo braku takiego obowiązku sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, tj. stosowano zasady określone w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zawierając umowy dzierżawy, każdorazowo występowano do Rady Gminy o wyrażenie zgody na wydzierżawienie nieruchomości konkretnej osobie. W umowach zawarty został zapis o możliwości zmiany wysokości czynszu, a także ustalono ustawowe odsetki za zwłokę w regulowaniu należności. W kontrolowanym okresie dochody Gminy z dzierżawy i najmu nieruchomości wyniosły łącznie 520,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 202,206)

Ustalone nieprawidłowości

W latach 2012–2013 Gmina nie posiadała planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 23 ust.1 pkt 3, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

5. Rzetelność planowania dochodów z majątku

W Gminie w 2012 r. planowane dochody ogółem w wysokości 84 428,6 tys. zł wykonano w 92,0%, a dochody z majątku³² wykonano na kwotę 787,5 tys. zł, co stanowiło 49,5% planu. W 2013 r. plan w kwocie 80 072,9 tys. zł zrealizowano w 98,9%, a dochody z majątku wyniosły 729,6 tys. zł, co stanowiło 116,5% planu. W 2014 r. planowano dochody w kwocie

³⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

³¹ Nr 12/III/98 z 28 kwietnia 1998 r. ze zmianami, w których określone były lokalizacje nieruchomości przewidzianych do sprzedaży.

³² Tj.: § 075 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j.s.t., § 076 Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, § 077 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, § 078 Dochody ze zbycia praw majątkowych, § 087 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych.

86 522,7 tys. zł i do 30 czerwca 2014 r. wykonano 41,1%, zaś dochody z majątku zrealizowano w kwocie 483,9 tys. zł stanowiły 28,5% planu rocznego.

Planowane dochody z majątku w poszczególnych latach w Gminie wynosiły m.in.:

- w § 075 *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych j.s.t.* – 220,0 tys. zł w 2012 r., 200,0 tys. zł w 2013 r. i 200,0 tys. zł w 2014 r. Plany dochodów zrealizowane zostały odpowiednio w: 97,8%, 109,9% i 50,3%.
- w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości* – 1 371,8 tys. zł w 2012 r., 426,4 tys. zł w 2013 r. i 1 500,0 tys. zł w 2014 r. Plany dochodów zrealizowane zostały odpowiednio w: 42,7%, 119,6% i 25,6%.

W okresie objętym kontrolą Gnina nie zaplanowała ani nie zrealizowała dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 076), zbycia praw majątkowych (§ 078) oraz sprzedaży składników majątkowych (§ 087).

(dowód: akta kontroli str. 190)

Dochody w planie z tytułu sprzedaży nieruchomości były określane na podstawie zleconych przez Urząd Miejski w Błoniu operatów szacunkowych. Dochody z innych form gospodarowania nieruchomościami były określane m.in. na podstawie planu wykorzystania zasobu z ubiegłych lat, ilości przeprowadzonych postępowań dotyczących przekształcenia prawa wieczystego użytkowania wieczystego w prawo własności oraz informacji o stanie mienia komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 210-213)

W planie wykorzystania zasobu nieruchomości na rok 2014 ustalono m.in. że określenie nieruchomości planowanych do zbycia sporządzane jest corocznie, po uchwaleniu budżetu. Założono kontynuowanie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych przeznaczonych do sprzedaży z bonifikatą.

(dowód: akta kontroli str. 211)

Planowane przez Gminę dochody były kompletne i obejmowały wszystkie źródła pochodzenia.

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności planowania dochodów z majątku.

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały zmieniającej, zakwestionowane przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, postanowienia uchwały Nr XL/320/13 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości,
- 2) niezwłoczne podejmowanie czynności windykacyjnych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych Gminy.
- 3) wprowadzenie uregulowań wewnętrznych dotyczących trybu podejmowania czynności windykacyjnych wobec podatników zalegających z należnościami na rzecz Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora ZDM, drugi do akt kontroli.

Wnioski pokontrolne

³³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Burmistrzowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Burmistrza 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.

Warszawa, września 2014 r.

Kontroler
Paweł Krawczak
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie