



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 27 lipca 2011 r.

**Pan
Paweł Wiktorski
Burmistrz
Lubienia Kujawskiego**

LBY-4101-10-06/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę udzielania przez Gminę Lubień Kujawski, zwaną dalej „Gminą”, ulg w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008-2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 7 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Pana Burmistrza w kontrolowanym zakresie. Podstawą sformułowania powyższej oceny jest:

- udzielenie 15 decyzjami ulg indywidualnych w zapłacie podatku na kwotę 319.696,90 zł oraz odsetek w kwocie 23.788 zł, bez spełnienia wymogów art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „Ordynacją podatkową”;
- prowadzenie postępowań podatkowych przy udzielaniu ww. ulg z naruszeniem przepisów działu IV Ordynacji podatkowej;
- niepodanie do publicznej wiadomości wykazów osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

podatków za 2008 r. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł, oraz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej, jak również nieterminowe upublicznienie tych wykazów za rok 2010;

- niewprowadzenie w latach 2008-2009 procedur dotyczących kontroli finansowej sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów Gminy.

1. NIK jako nielegalne uznaje udzielenie w latach 2008-2011 (I kwartał) przez Pana Burmistrza i działającą na podstawie upoważnienia Zastępcę Burmistrza – Halinę Lubasińską 15 ulg indywidualnych w zapłacie podatku na łączną kwotę 319.696,90 zł w tym umorzeń na kwotę 266.883,90 zł i odroczeń na kwotę 52.813,00 zł (100% badanej próby dotyczącej rozstrzygnięć pozytywnych, 66,2% kwoty stanowiącej skutki finansowe wydanych w tym okresie decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych). Spośród nich udzielił Pan Burmistrz 10 ulg na kwotę 249.285,90 zł (w tym umorzenia na kwotę 236.676,90 zł), pozostałe udzielone zostały decyzjami podpisanymi przez Panią Zastępcę. Ulg tych udzielono z naruszeniem art. 67a i 67b Ordynacji podatkowej. Naruszenia te miały charakter istotny i dotyczyły:

a) udzielenia wszystkich ulg bez udokumentowania okoliczności powoływanych we wnioskach podatników. Wydanie decyzji pozytywnej we wszystkich 15 objętych badaniem sprawach nie było poprzedzone zebraniem przez organ podatkowy kompletnego materiału dowodowego pozwalającego na ustalenie i ocenę wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia oraz stwierdzenie, czy mogły one stanowić ważny interes podatnika lub interes publiczny, stosownie do art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. W 10 przypadkach decyzje o umorzeniu na kwotę 236.491,30 zł i odroczeniu na kwotę 52.813,00 zł podjęto przy braku jakichkolwiek dowodów. Tym samym prowadząc postępowanie podatkowe naruszono art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowił, że organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy oraz art. 122 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym powinien podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Uzasadnienia faktyczne decyzji ograniczały się w 13 z 15 przypadków do powtórzenia okoliczności przedstawionych we wnioskach podatników. W uzasadnieniach 9 decyzji, którymi umorzono zaległości podatkowe na kwotę ogółem 38.474,90 zł, nie zawarto stwierdzenia o wystąpieniu ważnego interesu podatnika ani interesu publicznego uprawniających do udzielenia ulgi;

b) udzielenia 9 decyzjami ulg przedsiębiorcy na łączną kwotę 287.150,00 zł (w tym umorzenia na kwotę ogółem 234.337,00 zł) bez przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w kwestii dopuszczalności udzielanej pomocy, w tym w 3 przypadkach bez rozważenia rodzaju udzielanej pomocy lub jej braku określonych w art. 67b Ordynacji podatkowej. Przedmiotowych ulg udzielono, mimo nieprzedłożenia przez wnioskodawcę zaświadczeń, oświadczeń i informacji, o których mowa w art. 37 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³, zwanej dalej „ustawą o pomocy publicznej”. Naruszono tym art. 37 ust. 7 ustawy o pomocy publicznej, zgodnie z którym pomoc nie może być udzielona do czasu przekazania ww. dokumentów. Organ podatkowy w żadnym z 9 prowadzonych postępowań wobec przedsiębiorcy, nie wezwał strony, w trybie art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, do uzupełnienia wskazania rodzaju wnioskowanej pomocy oraz przesłania stosownych informacji, zaświadczeń i oświadczeń. Skutkiem powyższego, było niewydanie w żadnym z 9 badanych przypadków, w których udzielono ulgi – zaświadczenia o pomocy de minimis ani pisemnej informacji dla beneficjenta o jej zatwierdzeniu przez Komisję, zgodnie z art. 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴, bądź o braku obowiązku notyfikacji, do których wydania zobowiązywał art. 5 ust. 3 i art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej;

c) udzielenia ulg w zapłacie podatku w 15 przypadkach podatnikom na łączną kwotę 319.696,90 zł uwzględniając okoliczności takie jak: trudności na rynku, rosnące koszty utrzymania lokali, podwyżka cen energii elektrycznej i opału, trudności finansowe spowodowane nakładami na remonty i modernizacje, nieeksploatowanie środków transportowych ze względu na ich zły stan techniczny, wysokie koszty utrzymania majątku, posiadanie zwierzyzny niezapewniającej odpowiedniej dochodowości. Przesłanki te, jako nierozzerwalnie związane z działalnością gospodarczą podmiotów, stanowią zwykłe ryzyko gospodarcze i nie mogą być uznane za ważny interes podatnika lub interes publiczny określony w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej;

d) umorzenia przez Pana Burmistrza kwoty 12.465,00 zł, która w dniu podejmowania decyzji nie stanowiła zaległości podatkowej (tj. stanowiła zobowiązanie podatkowe), mimo że art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej nie przewidywał możliwości umorzenia zobowiązań;

e) wykroczenia przy podejmowaniu decyzji w 4 z 15 badanych przypadkach poza zakres żądania określonego we wniosku podatnika, naruszając tym samym art. 67a Ordynacji podatkowej, z czego:

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

- w 2 przypadkach umorzono zaległości podatkowe w kwocie niższej od wnioskowanej przez podatnika, a w pozostałej części dokonano m.in. odroczenia terminu zapłaty zaległości podatkowej, tj. udzielono ulgi nieobjętej wnioskiem. Kwota zaległości, których termin odroczone bez wniosku podatnika, wyniosła ogółem 52.813,00 zł. Jednocześnie w jednym z ww. przypadków umarzając zaległości w kwocie niższej od wnioskowanej, nie wskazano w decyzji powodów nieumorzenia zaległości w pozostałej części,

- w 2 przypadkach udzielono ulgi zgodnej co do rodzaju (umorzono), lecz w kwocie wyższej od kwoty, o którą wnioskował podatnik, tj. umorzono również zaległości podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości za budowę wysypiska nieczystości, podczas gdy w podaniach wnioskowano wyłącznie o umorzenie podatku od nieruchomości w części dotyczącej gruntów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem opieki zdrowotnej.

f) udzielenia w latach 2008-2011 (I kwartał) jednemu podatnikowi dziewięciokrotnie ulg w zapłacie podatku na łączną kwotę 287.150,00 zł (w tym umorzeń na kwotę ogółem 234.337,00 zł), mimo, że wszystkie złożone przez tego podatnika wnioski umotywowane były tymi samymi okolicznościami, tj. trudnościami na rynku, rosnącymi kosztami utrzymania lokali, podwyżką cen energii elektrycznej i opału, trudnościami finansowymi spowodowanymi nakładami na remonty i modernizacje, nieeksploatowaniem środków transportowych ze względu na ich zły stan techniczny. Według NIK powyższe doprowadziło do sytuacji, że udzielane ulgi nie były wyjątkowe i nabrały cech pomocy o charakterze stałym. Tym samym nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ważny interes podatnika, o którym mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej;

g) udzielenia pięciokrotnie ulg w zapłacie podatku na łączną kwotę 30.392,60 zł samorządowemu zakładowi budżetowemu, który w badanym okresie wykazywał zyski. W ocenie NIK wspieranie rentownych podmiotów, których sytuacja finansowa pozwala na uregulowanie zaległego podatku, nie stanowi przesłanki z zakresu ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego;

h) wskazania w 6 z 15 badanych decyzji w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowych odsetek za zwłokę obliczonych niezgodnie z art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej i § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁵. Kwota zaniżenia odsetek w tych decyzjach wyniosła 3.958,00 zł.

⁵ Dz. U. Nr 165, poz. 1373 ze zm.

2. We wszystkich 15 prowadzonych w badanym okresie postępowaniach podatkowych w przedmiocie udzielenia ulg w zapłacie podatku, naruszono przepisy proceduralne Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły:

a) przeprowadzenia jednego z 15 badanych postępowań podatkowych bez zachowania miesięcznego terminu przewidzianego dla zakończenia sprawy określonego w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, przy jednoczesnym niepoinformowaniu strony, stosownie do treści art. 140 § 1 i § 2 ww. ustawy, o przyczynie niedotrzymania terminu oraz niewyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy. Rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie zapadło w terminie 36 dni od wszczęcia postępowania podatkowego, mimo iż zgodnie z art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto, że przekroczenie terminu przy wydaniu decyzji nastąpiło przy jednoczesnym braku podejmowania czynności dowodowych lub wyjaśniających;

b) niemożliwienia stronie w 3 przypadkach wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez niewyznaczenie, stosownie do art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, siedmiodniowego terminu do zapoznania się z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, czym naruszono art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej;

c) wydania 3 z 15 decyzji w sprawie udzielenia ulg w zapłacie podatku bez powołania kompletnej podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 210 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. NIK zwraca ponadto uwagę na przywołanie w podstawach prawnych w 12 z 15 decyzji przepisów i aktów prawnych, które utraciły moc w latach 2003-2007 oraz nierzetelne podanie w 12 decyzjach danych dotyczących miejsca publikacji Ordynacji podatkowej;

d) niezawarcia w żadnej z 15 badanych decyzji pozytywnych w sprawie udzielenia ulg w zapłacie podatku uzasadnienia faktycznego, spełniającego wymagania określone w art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. W 3 spośród 15 badanych decyzji odstąpiono od uzasadnienia faktycznego decyzji, czym naruszono art. 210 § 1 pkt 6 i § 5 Ordynacji podatkowej. W pozostałych 12 decyzjach w ramach uzasadnienia faktycznego przytoczono argumenty powoływane we wnioskach podatników, nie wskazując dowodów, którym organ dał wiarę udzielając ulgi. W uzasadnieniach prawnych decyzji nie przytaczano treści powoływanego w ich podstawach prawnych art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. W 3 uzasadnieniach przytoczono treść przepisów, które uchylone zostały w 2005 r.;

e) braku wskazania strony w 3 z 15 badanych decyzji, co było niezgodne z art. 210 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej;

f) nierzetelnego informowania o skutkach wniesienia odwołania poprzez zawarcie w pouczeniach 2 decyzji nieaktualnych przepisów prawnych.

3. Nie zrealizował Pan obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazów osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków za 2008 i 2010 r. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej 500 zł, oraz podmiotów, którym w tym roku udzielono pomocy publicznej. Tym samym naruszono art. 14 pkt 2 lit. e i f ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶ zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.”, a od 1 stycznia 2010 r. art. 37 ust 1 pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, zwaną dalej „ustawą o finansach publicznych z 2009 r.” NIK zwraca ponadto uwagę, iż w wykazach za 2009 i 2010 r. nie podano przyczyn umorzenia, ograniczając dane w tym zakresie do wskazania, że wystąpił ważny interes podatnika lub interes publiczny. Wykazów podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej za lata 2008-2010 nie zamieszczono na stronie podmiotowej BIP Urzędu, co było niezgodne z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust.1 pkt 5 lit g ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸.

4. W latach 2008-2009 Pan Burmistrz nie ustalił pisemnych procedur kontroli finansowej sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów i wydatków budżetu Gminy stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

5. Ponadto NIK zwraca uwagę na uchwalenie przez Radę Miejską w Lubieniu Kujawskim, zwaną dalej „Radą Miejską”, zwolnień w podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych o charakterze podmiotowym, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹. W czterech uchwałach dotyczących podatku od nieruchomości na lata 2008-2011 (odpowiednio nr: XV/59/07, XXV/103/08, XXXVI/166/2009 i XLV/216/2010), przewidziano zwolnienie od podatku dla „budynków pozostałych z części powyżej 10 m² powierzchni użytkowej, użytkowane przez emerytów i rencistów oraz gruntów pozostałych z części powyżej 500 m² powierzchni będące własnością lub w samoistnym posiadaniu, użytkowane przez emerytów i rencistów”. W czterech uchwałach dotyczących podatku od środków transportowych na lata 2008-2011 (odpowiednio o nr: XV/58/07, XXV/104/08, XXXVI/167/2009 i XLV/217/2010) wprowadzono zwolnienie z podatku od środków transportowych dla pojazdów stanowiących

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

własność komunalną. W listopadzie 2010 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwał dotyczących podatków lokalnych na rok 2011 w części odnoszącej się do zwolnień podmiotowo-przedmiotowych.

Skutki finansowe wskazanych zwolnień w badanym okresie wyniosły 118.580,78 zł. Odpowiedzialnym za przygotowywanie projektów tych uchwał był Pan Burmistrz, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie ulg w zapłacie podatku zgodnie z Ordynacją podatkową oraz ustawą o pomocy publicznej.
2. Podjęcie działań zmierzających do terminowego podawania do publicznej wiadomości wykazów, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w tym również na stronie podmiotowej BIP Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie Dyrektorowi Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.