



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **10** maja 2010 r.

**Pani
Anna Tomicka
Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz**

LPO-4111-01-01/2010
K/10/001

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu skontrolowała Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, zwany dalej „Urzędem” w zakresie stosowania ulg podatkowych oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2007–2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Pani Burmistrz niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowanie w Urzędzie ulg podatkowych z tytułu podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych oraz skuteczność egzekwowania zaległości powstałych w wymienionych podatkach, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących poprawności formalnej wydawanych decyzji, a także przebiegu postępowań windykacyjnych.

1. Dochody uzyskane w latach 2007–2009 z tytułu podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych, stanowiły odpowiednio 29,5%, 28,4% i 31,8% dochodów własnych Gminy Swarzędz oraz 20,5%, 20,7% i 22,3% jej dochodów ogółem.

Na lata 2007–2009 Rada Miejska w Swarzędzu zaplanowała dochody z tytułu ww. podatków w łącznej wysokości 60.709,6 tys. zł, a po zmianie planu w kwocie 61.644,6 tys. zł (tj. wyższej o 1,5%). Planowane na wymienione lata dochody zrealizowano w wysokości 65.720,2 tys. zł (tj. w 106,6% planu po zmianach).

W wyniku obniżenia uchwałami Rady Miejskiej w Swarzędzu górnych stawek podatków objętych kontrolą, kwota dochodów z ich tytułu w latach 2007–2009 zmniejszyła się łącznie o kwotę 13.506,1 tys. zł (20,6% kwoty zrealizowanej), a w wyniku zastosowania zwolnień w podatku od nieruchomości, kwota dochodów z tytułu tego podatku zmniejszyła się łącznie o 127,8 tys. zł (0,2% kwoty zrealizowanej).

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

2. W zakresie podatków objętych kontrolą, w badanym okresie, Rada Miejska w Swarzędzu podjęła: sześć uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek podatkowych dotyczących podatków od nieruchomości i od środków transportowych, jedną uchwałę w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości, a także dwie uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta, przyjmowanej jako podstawę obliczenia podatku rolnego. W uchwale nr III/10/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie wysokości stawek i zwolnień w podatku od nieruchomości Rada Miejska w Swarzędzu zwolniła z tego podatku nieruchomości lub ich części stanowiące pozostałe obiekty komunalne będące własnością Gminy Swarzędz, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. NIK zwraca uwagę na fakt naruszenia tą uchwałą przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych², dającego prawo Radzie Miejskiej w Swarzędzu do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego a nie, jak to uczyniła, podmiotowego. Nieważność przedmiotowej uchwały została stwierdzona orzeczeniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Pozytywnie ocenić należy terminowe, zgodne z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, przekazywanie wymienionych uchwał do Wojewody Wielkopolskiego. Wojewoda nie podejmował wobec nich czynności nadzorczych przewidzianych w ww. ustawie. Uchwały te zostały terminowo opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

3. W I półroczu 2007 r., w Urzędzie sporządzonych zostało 21 wadliwych decyzji w zakresie ulg w podatkach objętych kontrolą na łączną kwotę 51,3 tys. zł (w tym kwota 16,4 tys. zł została umorzona). Istotna wada prawna decyzji polegała na zeskanowaniu wizerunków odbitek pieczętnych Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz oraz widniejących na nich podpisów przez odpowiedzialnego za to działanie pracownika Urzędu. Do dnia zakończenia kontroli nie doprowadzono do wydania przez organ podatkowy prawidłowych decyzji w tych sprawach. Urząd podjął jednak w tym zakresie działania polegające na uzyskaniu „Raportu z analizy prawnej sytuacji spowodowanej sfałszowaniem decyzji i postanowień w Urzędzie” z 17 marca 2009 r., z Kancelarii Radców Prawnych (...). Przez ten czas toczyły się także postępowania administracyjne wynikające ze złożonych przez prokuratora do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, skarg na rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu w sprawie umorzeń postępowań o uznanie nieważności wadliwych decyzji.

4. W latach 2007–2009 w Urzędzie, rozpatrzono 283 wnioski podatników (71 w 2007 r., 114 w 2008 r. i 98 w 2009 r.) o umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych lub odsetek oraz o odroczenie terminu płatności podatku lub rozłożenie na raty jego zapłaty na łączną kwotę 2.258,3 tys. zł (z wyłączeniem wniosków, na podstawie których sporządzono ww. wadliwe decyzje). Wydano łącznie 212 decyzji, w tym 131 uwzględniających w całości lub w części wnioskowaną ulgę na łączną kwotę 1.775,3 tys. zł, (78,6% kwoty ulg wynikających ze złożonych wniosków). Formalną prawidłowość i terminowość wydawania decyzji oraz prowadzenia postępowań podatkowych i ich dokumentowania,

² Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

³ Dz. U. z 2001r, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

skontrolowano na próbie 25 wylosowanych decyzji, z których 18 było decyzjami przyznającymi ulgi podatkowe na łączną kwotę 150,0 tys. zł. NIK wskazuje na nieterminowe załatwienie trzech spraw, tj. w ciągu 105, 112 i 139 dni, podczas gdy, w myśl art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴ – zwanej dalej „Ordynacją podatkową” - załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Pozostałe sprawy, poddane kontroli, załatwiane były w terminach trwających: do jednego miesiąca – osiem spraw, do dwóch miesięcy – 13 spraw oraz w ciągu 67 dni – jedna sprawa.

NIK negatywnie ocenia brak zawiadomienia stron postępowań podatkowych o niezakończonym załatwieniu spraw we właściwych terminach, nie podanie przyczyn niedotrzymania terminów i nie wskazanie nowych terminów załatwienia spraw, do czego obliguje art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości te stwierdzono w przypadku sześciu postępowań podatkowych trwających od 35 do 139 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu (w toku dwóch postępowań wysłano stosowne postanowienia, jednakże nie dochowano wskazanego w nich nowego terminu załatwienia sprawy).

NIK negatywnie pod względem kryterium legalności ocenia zamieszczenie w trzech decyzjach wydanych dnia: 29 stycznia 2009 r., 1 czerwca 2009 r. i 9 października 2009 r. pouczeń w brzmieniu: „Zgodnie z art. 224 § 1 Ordynacji podatkowej, wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji”. Przepis ten uchylony został z dniem 1 stycznia 2009 r. przez art. 1 pkt 36 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁵. W pozostałych decyzjach objętych badaniem, pouczenia były prawidłowe.

NIK negatywnie ocenia wydanie jednej decyzji pomimo braku udokumentowania przesłanek uzasadniających przyznanie ulgi ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, czym naruszony został art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Postępowanie podatkowe zakończone zostało wydaniem decyzji w dniu 29 marca 2007 r. nr GF.3114/4/2007 przyznającej podatnikowi ulgę w postaci rozłożenia na raty podatku od środków transportowych w łącznej kwocie 2.572,00 zł i odsetek w kwocie 975,00 zł, pomimo, że w toku tego postępowania podatkowego organ nie zebrał i, co za tym idzie, w sposób wyczerpujący nie rozpatrzył materiału dowodowego, stosownie do dyspozycji art. 187 § 1 i art. 181 Ordynacji podatkowej.

5. Największy udział w zaległościach podatkowych stanowiły zaległości z tytułu podatku od nieruchomości i kształtowały się w poszczególnych latach na poziomie 92% kwoty zaległości ogółem z tytułu objętych kontrolą podatków.

NIK negatywnie ocenia przebieg (terminowość podejmowania czynności) postępowań egzekucyjnych w sprawach dotyczących objętych kontrolą podatków. W stosunku do zaległości z tytułu podatków objętych kontrolą w Urzędzie wystawiono łącznie 3.638 upomnień (z czego w 2007 r. – 1.246, w 2008 r. – 802 i w 2009 r. – 1.590) oraz

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 209, poz. 1318.

3.103 tytuły wykonawcze (z czego w 2007 r. – 106, w 2008 r. – 1.528 i w 2009 r. – 1.469) na łączną kwotę 2.529,7 tys. zł. Łączna kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 7.216,2 tys. zł, z czego w 2007 r. – 1.972,3 tys. zł, w 2008 r. – 1.898,5 tys. zł i w 2009 r. – 3.345,4 tys. zł. Badanie skuteczności i prawidłowości egzekwowania zaległości podatkowych przeprowadzone na próbie 45 podatników zalegających z zapłatą należnego podatku (w każdym z kontrolowanych lat), na łączną kwotę 271,9 tys. zł, wykazało, że w stosunku do 26 podatników posiadających zaległości w podatkach (łącznie 33,0 tys. zł) upomnienia wystawiono w terminie wynoszącym od pół roku do 903 dni od dnia powstania zaległości. Ponadto 15 podatnikom Urząd nie przesłał upomnień wzywających do zapłaty zaległego podatku albo nie złożył wniosków (tytułów wykonawczych) o wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez okres od 45 dni do 1.022 dni, licząc od dnia powstania zaległości wynoszących łącznie 4,2 tys. zł (do dnia 31 grudnia 2009 r.). W piśmie nr OR. 0911/6/2006 z dnia 4 grudnia 2006 r. skierowanym do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz poinformowała o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego z poprzedniej kontroli NIK (P/06/148) dotyczącego bieżącego monitorowania zaległości podatkowych oraz terminowego stosowania obowiązujących środków egzekucyjnych wobec podatników zalegających z płatnością podatków, poprzez zobowiązanie pracowników ówczesnego Referatu Gospodarki Finansowej do bieżącego monitorowania zaległości podatkowych i natychmiastowej reakcji w przypadku stwierdzenia zalegania z zapłatą podatku powyżej pół roku (dwie raty podatku). Jak z powyższych ustaleń wynika polecenie to nie zostało zrealizowane.

NIK negatywnie ocenia dopuszczenie do przedawnienia zaległych zobowiązań jednego podmiotu prawa handlowego (sp. z o.o.), z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2001–2003 na łączną kwotę 38,6 tys. zł. Upomnienie obejmujące tę kwotę zaległości wystawione zostało w dniu 12 maja 2005 r., natomiast tytuły wykonawcze na część zaległości w kwocie 20,4 tys. zł wystawione zostały dopiero dnia 14 listopada 2008 r. Na pozostałą kwotę zaległości (w wysokości 18,2 tys. zł) tytuł wykonawczy nie został wystawiony w ogóle.

W przypadku zaległości dwóch podatników nie zostały naliczone odsetki za zwłokę w łącznej wysokości 49,00 zł, co było niezgodne z dyspozycją art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej.

6. Negatywnie należy ocenić również brak realizacji wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym nr LPO-41024-3-2006 z dnia 17 listopada 2006 r. Delegatury NIK w Poznaniu, dotyczącego zwiększenia liczby kontroli podatkowych (wniosek nr 5). Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz poinformowała Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu (pismem nr OR. 0911/6/2006 z dnia 4 grudnia 2006 r.) o tym, że kontrole podatkowe podejmowane będą w szerszym zakresie, powołany zostanie w tym celu zespół osób oraz opracowany w I kwartale 2007 r. harmonogram kontroli podatkowych na 2007 rok. Pomimo tego, działania takie nie zostały zrealizowane, a w latach 2007–2009 nie przeprowadzono ani jednej kontroli podatkowej. Burmistrz zapewniła także w ww. piśmie o zaplanowaniu do przeprowadzenia w grudniu 2006 r. sześciu kontroli podatkowych (dwóch kontroli osób prawnych i czterech kontroli osób fizycznych w zakresie podatku rolnego i podatku od nieruchomości). W toku niniejszej kontroli NIK stwierdzono natomiast

przeprowadzenie jedynie 50% z zaplanowanych kontroli podatkowych, tj. trzech (dwóch – osób fizycznych i jedną – osoby prawnej) w zakresie zgodności ze stanem faktycznym, stanu zgłoszonych do opodatkowania nieruchomości, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Jako przyczyny braku kontroli podatkowych w kontrolowanych latach wskazano zmiany na stanowisku burmistrza i dużą rotację pracowników, czego zdaniem NIK nie można uznać za usprawiedliwienie odstąpienia od realizacji tych zadań.

7. NIK zwraca uwagę, że pomimo realizacji w latach 2007–2009 zarówno dochodów jak i wydatków w wysokości przekraczającej 40.000 tys. zł rocznie, w Urzędzie przeprowadzone zostało tylko jedno zadanie audytowe (w 2007 r.). W latach 2008 r. i w 2009 r. nieprowadzono takich zadań w ogóle. Podkreślić należy przy tym, że audytora wewnętrznego zatrudniano w okresie od 1 lutego 2007 r. do 30 czerwca 2008 r., a po rozwiązaniu z nim stosunku zatrudnienia, działania podejmowane w celu zatrudnienia innej osoby okazały się nieskuteczne.

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

1. Przestrzeganie obowiązujących zasad i terminów określonych przepisami Ordynacji podatkowej przy prowadzeniu postępowań podatkowych oraz wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia ulg.

2. Podjęcie działań mających na celu bieżące monitorowanie zaległości podatkowych, skrócenie terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz naliczanie odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych.

3. Niedopuszczanie do przedawnienia zaległości podatkowych.

4. Podjęcie działań w celu: realizacji wniosku pokontrolnego z poprzedniej kontroli NIK dotyczącego podejmowania kontroli podatkowych w szerszym zakresie oraz zapewnienia prowadzenia audytu wewnętrznego.

5. Niezwłoczne po zakończeniu postępowań przed sądem administracyjnym podjęcie czynności zmierzających do doprowadzenia do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami, w postępowaniach podatkowych, w których wydane zostały wadliwe decyzje.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie 14 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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Burmistrz prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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.