Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Poznań, dnia ***1*** czerwca 2010 r.

Pan
Antoni Klonowski
Wójt Gminy Skulsk

LPO-4111-01-02/2010
K/10/001

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej *„ustawą o NIK“*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Skulsku, zwanym dalej „Urzędem“ kontrolę w zakresie stosowania ulg podatkowych przez organy gminy oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 21 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie udzielania ulg podatkowych oraz egzekwowania zaległości podatkowych, w latach 2007-2009.

Podstawę sformułowania powyższej oceny ogólnej stanowiły następujące oceny cząstkowe:

1. W okresie objętym kontrolą dochody budżetowe Gminy wzrosły z 11.944,2 tys. zł do 14.354,2 tys. zł (tj. o 20,2%), przy równoczesnym spadku dochodów własnych, odpowiednio z 2.759,9 tys. zł do 2.704,8 tys. zł (tj. o 2%), w tym zwłaszcza dochodów z tytułu podatków objętych kontrolą: od nieruchomości, rolnego oraz od środków transportowych, z 900,4 tys. zł do 814,9 tys. zł (tj. o 9,5%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2007-2009 udział podatków objętych niniejszą kontrolą zmniejszył się zarówno w dochodach ogółem o 1,8% (z 7,5% do 5,7%), jak i w dochodach własnych o 4,3% (z 23,1% do 18,8%).

W latach 2007-2009 obowiązywało siedem uchwał podatkowych Rady Gminy, z czego sześć dotyczyło ustalenia lub zmiany wysokości stawek podatkowych, a jedna zwolnień w podatku od nieruchomości. Zgodnie z *art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*[1], wszystkie ww. uchwały podatkowe zostały terminowo przedłożone

[1] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
tel.: (0-61) 646 38 00, fax: (0-61) 646 38 01, e-mail: LPO@nik.gov.pl

Wojewodzie Wielkopolskiemu i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co NIK ocenia pozytywnie.

2. Na skutek obniżenia przez Radę Gminy górnych stawek podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, na podstawie *art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*[2] oraz spadku ceny skupu żyta, przyjmowanej do obliczania podatku rolnego, na podstawie *art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*[3], podatki naliczone w latach 2007-2009 były niższe o kwotę 1.526,3 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy wprowadziła również zwolnienia uznaniowe w podatku od nieruchomości, *na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, w łącznej wysokości 291,1 tys. zł. Skutkiem ww. zmian stawek podatkowych oraz zwolnień uznaniowych, było zmniejszenie w latach 2007-2009 dochodów Gminy o kwotę 1.817,4 tys. zł, która stanowiła 4,5% w stosunku do wykonania dochodów budżetowych ogółem i 71,2% do wykonania dochodów z tytułu podatków objętych kontrolą.
Ponadto niepodjęcie przez Radę Gminy Skulsk uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności (art. 57 § 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[4] – zwanej dalej „Ordynacją podatkową") świadczy, zdaniem NIK, o niepełnym wykorzystywaniu narzędzia, jakie daje jednostkom samorządu terytorialnego ww. przepis w celu umożliwienia poszerzenia katalogu źródeł pozyskiwania dochodów własnych.

3. W latach 2007-2009 wydano 371 decyzji o udzieleniu ulg podatkowych na łączną kwotę 202,1 tys. zł, w tym: 272 decyzje o umorzeniu w całości lub w części zaległości podatkowych w kwocie 163,3 tys. zł i 99 decyzji o rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych w wysokości 38,8 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie dokumentowanie postępowań w sprawie ulg podatkowych. Ustalono, że 224 decyzje na kwotę 50.052,07 zł (82,4% decyzji) o umorzeniu zaległości podatkowych i 31 decyzji w wysokości 12.517,29 zł (31,3% decyzji) o rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych, zostały wydane bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, niezbędnego dla właściwego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Wymóg taki wynikał z *art. 187 §1 Ordynacji podatkowej*[5].

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość wydawania decyzji w sprawie ulg podatkowych oraz wywiązywanie się organu podatkowego z ustawowych obowiązków wynikających z niedotrzymania terminu wydania tych decyzji.

Stwierdzono, że 86 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych, w tym 32 dotyczące podatku od nieruchomości, 50 dotyczących podatku rolnego, cztery podatku od środków transportowych oraz jedna o udzieleniu ulgi z tytułu nabycia gruntów, zostały wydane po upływie terminu określonego w *art. 139 §1 Ordynacji podatkowej*, od 2 do 253 dni. Pomimo

[2] Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.
[3] Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.
[4] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.
[5] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

tego, organ podatkowy nie zawiadomił stron o niezałatwieniu sprawy w wymaganym terminie, a także nie podał przyczyn niedotrzymania tego terminu oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, tj. naruszył obowiązek określony w *art. 140 §1 Ordynacji podatkowej*.

W wyniku kontroli stwierdzono, że 13 decyzji o umorzeniu zaległości w podatku rolnym na łączną kwotę 1.683,60 zł wydano niezgodne z *art. 67a §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej*, przez umorzenie nie ujętych we wniosku zaległości podatkowych lub całkowicie bez wniosku podatnika. W kolejnych ośmiu decyzjach o rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu płatności zaległości z tytułu podatku rolnego oraz w jednej decyzji o rozłożeniu na raty zaległości w podatku od środków transportowych (nr 17/09 z dnia 8 czerwca 2009 r.), nie uwzględniono kwoty odsetek za zwłokę, co było niezgodne z wymogami określonymi w *art. 67a §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej*.

Ponadto, jedna z 24 wydanych decyzji w sprawie udzielenia ulgi z tytułu nabycia gruntów (z dnia 21 września 2007 r.) dotyczaca zwolnienia z podatku rolnego, została wydana na okres pięć lat i miesiąc, co stanowiło naruszenie *art. 12 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*, który stanowi, że okres zwolnienia wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu w którym nastąpiło wymienione w tym przepisie zdarzenie.

4. Zaległości z tytułu podatków objętych kontrolą wzrosły z 234,4 tys. zł, wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. do 390,7 tys. zł na koniec 2009 r., tj o 66,7%, z czego 269,3 tys. zł (68,9%) stanowiły zaległości w podatku od nieruchomości, 63 tys. zł (16,1%) zaległości w podatku rolnym oraz 58,4 tys. zł (15%) zaległości w podatku od środków transportowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu związane z egzekwowaniem ww. zaległości podatkowych.

Wysyłane podatnikom upomnienia (od jednego do dziesięciu) wzywające do zapłaty zaległych podatków, a także prowadzona przez Urząd ewidencja tych upomnień, były niezgodne ze wzorami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*[6]. Ponadto, upomnienia wysłano po upływie terminu określonego zarządzeniem nr 6/2006 Wójta Gminy z dnia 27 października 2006 r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową gminy.

Za szczególnie naganne uznać należy, zdanim NIK, zaniechanie wystawiania tytułów wykonawczych w trybie przepisów *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*[7].

W okresie objętym kontrolą wystawiono zaledwie 114 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 21,9 tys. zł, z czego 110 na kwotę 21,8 tys. zł wystawiono w 2007 r. oraz cztery tytuły w 2008 r. na kwotę 0,1 tys. zł, natomiast w 2009 r. nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego.

[6] Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.
[7] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

Do zakończenia kontroli nie wystawiono tytułów wykonawczych w celu wszczęcia egzekucji administracyjnej należności budżetowych z tytułu niezapłaconych, objętych kontrolą podatków, na łączną kwotę 254.621,22 zł (wraz z należnymi odsetkami za zwłokę).

Z ustaleń kontroli wynika, że odstąpienie od działań egzekucyjnych doprowadziło do przedawnienia zaległości w podatkach objętych kontrolą w łącznej kwocie 8.434,10 zł oraz odsetek za zwłokę w wysokości 7.264,45 zł.

Wobec zaległości podatkowych stosowano również praktykę wysyłania tytułów wykonawczych do właściwych urzędów skarbowych tuż przed upływem terminu przedawnienia, np. wobec dwóch podatników zalegających z zapłatą podatku rolnego za 2002 r. wysłano tytuły wykonawcze dopiero w dniu 10 grudnia 2007 r. (termin przedawnienia upływał z dniem 31 grudnia 2007 r.), a wobec jednego podatnika, posiadającego zaległości w podatku rolnym za 2003 r., wysłano tytuł wykonawczy w dniu 19 listopada 2008 r. (termin przedawnienia upływał z dniem 31 grudnia 2008 r.) W ww. przypadkach urząd skarbowy wydał postanowienie o odmowie wszczęcia egzekucji, zgodnie z *art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej*, w związku z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Urząd nie wykonał wniosku przekazanego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr WK-0911/18/2008 z dnia 18 sierpnia 2008 r., zalecającego wysłanie upomnień do podatników zalegających z zapłatą podatku od środków transportowych oraz wystawienie tytułów wykonawczych, zgodnie z *§5 ust. 1 ww. rozporządzenia MF z dnia 22 listopada 2002 r.*, co NIK ocenia negatywnie.

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, a także niedopuszczanie do przedawnienia zaległości podatkowych.
3. Sporządzanie upomnień wzywających do zapłaty zaległych podatków oraz prowadzenie ewidencji tych upomnień, według obowiązujących wzorów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, 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 Panu 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.