



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 2 czerwca 2010 r.

**Pani
Małgorzata Ornoch – Tabędzka
Burmistrz Miasta Puszczykowa**

LPO-4111-01-03/2010
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 Miejski w Puszczykowie, 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 maja 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 w sprawach ulg podatkowych, a także przebiegu postępowań windykacyjnych.

1. Dochody uzyskane w latach 2007–2009 z tytułu podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych, stanowiły odpowiednio 61,0%, 74,4% i 63,4% dochodów własnych Gminy Puszczykowo oraz 15,0%, 16,7% i 17,2% jej dochodów ogółem.

Na lata 2007–2009 Rada Miasta Puszczykowa zaplanowała dochody z tytułu ww. podatków w łącznej wysokości 12.565,4 tys. zł. Planowane na wymienione lata dochody zrealizowano w wysokości 12.583,4 tys. zł (tj. w 100,14% planu).

W wyniku obniżenia uchwałami Rady Miasta Puszczykowa górnych stawek podatków objętych kontrolą, kwota dochodów z ich tytułu w latach 2007–2009 zmniejszyła się łącznie o kwotę 3.550,5 tys. zł (28,2% kwoty zrealizowanej).

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

2. W zakresie podatków objętych kontrolą, w badanym okresie, Rada Miasta Puszczykowa podjęła sześć uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek podatkowych dotyczących podatków od nieruchomości i od środków transportowych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nie orzekło o nieważności ww. uchwał.

Pozytywnie ocenić należy terminowe, zgodne z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², przekazywanie wymienionych uchwał do Wojewody Wielkopolskiego. Wojewoda nie podejmował wobec nich rozstrzygnięć nadzorczych przewidzianych w ww. ustawie.

Niemniej niepodjęcie przez Radę Miasta Puszczykowa uchwały w sprawie wprowadzenia opłat prolongacyjnych z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności (art. 57 § 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ – 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 w Urzędzie rozpatrzono 127 wniosków podatników (63 w 2007 r., 28 w 2008 r. i 36 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 656,2 tys. zł oraz wydano 86 decyzji uwzględniających w całości lub w części wnioskowaną ulgę na łączną kwotę 289,9 tys. zł, (44,2% kwoty ulg wynikających ze złożonych wniosków). Formalną prawidłowość i terminowość wydawania decyzji oraz prowadzenia postępowań podatkowych i ich dokumentowania, skontrolowano na próbie 13 wylosowanych decyzji, z których 9 było decyzjami przyznającymi ulgi podatkowe na łączną kwotę 39,8 tys. zł.

W myśl art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej - 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. NIK wskazuje na nieterminowe (w ciągu 95, 89 i 69 dni, tj. powyżej dwóch miesięcy) załatwienie trzech spraw. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia brak zawiadomienia stron postępowań podatkowych o niezafatwieniu spraw niezwłocznie lub w ciągu miesiąca oraz nie podanie przyczyn niedotrzymania terminów i nie wskazanie nowych terminów załatwienia spraw, do czego obliuguje art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości te stwierdzono w przypadku pięciu postępowań podatkowych trwających od 34 do 89 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu, a w tym jednego dotyczącego wymienionych powyżej nieterminowo załatwionych spraw.

NIK zwraca ponadto uwagę na podpisanie przez Skarbnika Miasta jednej decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na zgon podatnika (sprawa nr KP.AB.3110-5-3/09 dot. umorzenia kwoty 1.073,60 zł), pomimo braku stosownego upoważnienia Burmistrza Miasta.

NIK negatywnie ocenia wydanie dwóch decyzji pomimo braku udokumentowania w aktach przesłanek uzasadniających przyznanie ulgi ważnym interesem podatnika lub

² Dz. U. z 2001r, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

interesem publicznym, czym naruszony został art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Postępowania podatkowe zakończone zostały wydaniem decyzji nr KP.PS 3114-1-18/07 i KP.PS.3110-5-13/07 przyznających podatnikom ulgi w postaci umorzenia podatków w łącznej kwocie 31.471 zł i rozłożenia zaległości na raty w kwocie 2.370,80 zł. Jedynymi dokumentami załączonymi do wniosków w wymienionych sprawach było zestawienie posiadanych środków transportowych oraz wyrok Sądu Okręgowego w sprawie o rozwód i alimenty podatkiczki. W jednej z tych spraw nr KP.PS 3114-1-18/07, którą zakończono umorzeniem podatku od środków transportowych w wysokości 30.193 zł podatnik uzasadniał wniosek opłacalnością utrzymania oddziału jego firmy w Puszczykowie. W trakcie kontroli Skarbnik Miasta Puszczykowa tłumaczył przyznanie ulgi tym, że Urząd Miasta uzyskiwał wymierne korzyści z tytułu podatku od środków transportowych od tego podatnika. Ewentualnym zagrożeniem dla Miasta mogłoby być wyrejestrowanie wszystkich pojazdów przez podatnika i nie uzyskanie od niego należnych dochodów podatkowych. W związku z powyższym Urząd Miejski w Puszczykowie potraktował wniosek podatnika jako uzasadniony interesem publicznym i nie żądał dodatkowych informacji, na przykład o sytuacji finansowej spółki.

Ustalenia kontroli wykazały, że załatwiając pięć spraw o numerach: KP.PS 3114-1-18/07, KP.PS.3110-5-13/07, KP.PS.3110-5-23/07, KP.PS.3110-5-33/07, KP.WB.3110-5-11/08, w tym dwie w których wydano decyzje odmawiające umorzenia podatku w kwocie łącznej 238 zł, organ podatkowy nie zapewnił stronom czynnego udziału w postępowaniu i przed wydaniem decyzji, nie umożliwił im wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czym naruszył przepis art. 123 § 1 i art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.

Z naruszeniem postanowień art. 210 § 1, 4 i 5 ustawy – Ordynacja podatkowa, tj. bez uzasadnienia faktycznego, wydano jedną decyzję (nr KP.AB.3110-5-23/09) umarzającą podatek od nieruchomości w kwocie 4.286,10 zł. Zgodnie z art. 210 § 5 ustawy Ordynacja podatkowa od uzasadnienia można odstąpić w przypadku, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony z wyłączeniem decyzji przyznającej ulgę w podatku.

4. Zaległości z tytułu podatków objętych kontrolą zmniejszyły się w kontrolowanych latach o 14,2%, co NIK ocenia pozytywnie.

W stosunku do zaległości z tytułu podatków objętych kontrolą w Urzędzie wystawiono łącznie 5.625 upomnień (z czego w 2007 r. – 1.953, w 2008 r. – 1.725 i w 2009 r. – 1.947) oraz 1.227 tytułów wykonawczych (z czego w 2007 r. – 339, w 2008 r. – 270 i w 2009 r. – 612) na łączną kwotę 77,3 tys. zł. Łączna kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 460,6 tys. zł, z czego w 2007 r. – 181,8 tys. zł, w 2008 r. – 154,2 tys. zł i w 2009 r. – 124,6 tys. zł.

Wprawdzie w Urzędzie, w dokumencie pn. „*Wzorcowa instrukcja w sprawie ewidencji podatków i opłat lokalnych*”, zwanym dalej „*instrukcją*” określono terminy sporządzania upomnień oraz tytułów wykonawczych nie później niż po upływie 14 dni odpowiednio od upływu terminu płatności podatku oraz od doręczenia upomnienia, jednakże z ustaleń kontroli wynika, że terminów tych w kontrolowanym okresie nie przestrzegano, co NIK ocenia negatywnie.

Badanie skuteczności i prawidłowości egzekwowania zaległości podatkowych przeprowadzone na próbie spraw dotyczących 42 podatników zalegających z zapłatą należnego podatku na łączną kwotę 383,7 tys. zł, wykazało, że w stosunku do 18 podatników posiadających zaległości w podatkach (łącznie na kwotę 259,1 tys. zł) upomnienia wystawiono w terminie wynoszącym od 20 dni do nawet 927 dni od dnia powstania zaległości. Ponadto, 5 podatnikom Urząd nie przesłał upomnień wzywających do zapłaty zaległego podatku (w kwocie łącznej 2,0 tys. zł) przez okres od 36 dni do 423 dni, licząc od dnia powstania zaległości. W przypadku zaległości czterech podatników na łączną kwotę 157,8 tys. zł Urząd złożył wnioski (tytuły wykonawcze) o wszczęcie postępowania egzekucyjnego po upływie od 20 do 140 dni, licząc od dnia doręczenia upomnień.

NIK, jako mało skuteczne ocenia podejmowane działania w celu wyegzekwowania zaległości w podatku od środków transportowych od dłużnika posiadającego najwyższą kwotę zaległości, która wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosła łącznie 204.339,30 zł (zaległość powstała w latach 2004 - 2009). Działania w tym zakresie ograniczono do próby dokonania w lipcu 2007 r. wpisu w księdze wieczystej hipoteki przymusowej w kwocie 70.421,10 zł (jako zabezpieczenie zaległości podatkowej za 2004 r. i 2005 r.) oraz w grudniu 2007 r. wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Spółki dłużnika. Działania te okazały się nieskuteczne ze względu na oddalenie tych wniosków przez Sąd Rejonowy w Poznaniu.

NIK negatywnie ocenia również dopuszczenie do przedawnienia zaległego zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za 2004 r. na kwotę 152,40 zł. Pierwsze działania w postaci wystawienia upomnienia i tytułu wykonawczego Urząd podjął dopiero w drugiej połowie 2006 r.

5. NIK zwraca uwagę na niepełną realizację wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym nr LPO-41024-2-2006 z dnia 25 stycznia 2007 r. Delegatury NIK w Poznaniu, po kontroli o numerze P/06/148 w zakresie stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2004 – 2006 (I półrocze), dotyczącego podejmowania w szerszym zakresie kontroli podatkowych (wniosek nr 4). Ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2006 r. wykazały, że Urząd nie przeprowadzał w ogóle kontroli podatkowych. Burmistrz Miasta poinformowała Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu (pismem nr BM/090-23-07/V z dnia 12 lutego 2007 r.), że zobowiązuje się do podejmowania w szerszym zakresie kontroli podatkowych. Realizując powyższe zalecenie pokontrolne w 2007 r. Urząd skontrolował 19 podatników, w 2009 r. - 20 podatników, natomiast w 2008 r. nie została przeprowadzona ani jedna kontrola. Jako przyczyny braku kontroli podatkowych w 2008 r. wskazano zmiany kadrowe w Referacie Księgowości i Podatków oraz konieczność przeszkolenia nowego pracownika, czego zdaniem NIK nie można uznać za usprawiedliwienie odstąpienia od realizacji tych zadań.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują ponadto na niepełną realizację dwóch kolejnych wniosków z wymienionej powyżej kontroli NIK, a mianowicie: pełnego dokumentowania przesłanek stosowania ulg podatkowych przed wydaniem decyzji, a także rzetelnego prowadzenia postępowań podatkowych i czynności egzekucyjnych oraz wystawiania tytułów wykonawczych wobec bezskutecznego upływu terminu określonego w upomnieniach, co ocenić należy 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. Bieżące monitorowanie zaległości podatkowych i przestrzeganie terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych określonych w wewnętrznej instrukcji.
3. Podjęcie działań w celu: realizacji wniosku pokontrolnego z poprzedniej kontroli NIK dotyczącego podejmowania kontroli podatkowych w szerszym zakresie.
4. Niedopuszczanie do przedawnienia zaległości podatkowych.

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.