

Zrobić oryginał



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 18 października 2011 r.



*MO - Sekretariat - oryginał
BiT - kopie dla magistr
w formie in-
Pyrzyc*

**Pan
Jerzy Marek Olech
Burmistrz Pyrzyc**

LSZ-4101-08-04/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Szczecinie przeprowadziła kontrolę Urzędu Miejskiego w Pyrzycach w zakresie ulg udzielanych w odniesieniu do podatków od nieruchomości, leśnego, rolnego i od środków transportowych, stanowiących dochód budżetu Gminy w latach 2008-2011 (do 31.03.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Burmistrza Pyrzyc w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Stawki podatku od nieruchomości i od środków transportowych, ustanowione w gminnych uchwałach podatkowych, obowiązujących w latach 2008-2011, mieściły się w granicach ustalonych w obwieszczeniach Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych oraz w sprawie stawek podatków od środków transportowych (odpowiednio na każdy rok z okresu 2008-2011). Rada Miejska w Pyrzycach (RM) skorzystała z możliwości obniżania górnych stawek podatkowych (oraz średniej ceny skupu żyta), a skutki finansowe obniżenia tych stawek na łączną kwotę 6.289.778,79 zł stanowiły 24,1% dochodów wykonanych z tytułu ww. podatków (26.050.826,95 zł).

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

RM określając stawki podatkowe nie przekroczyła upoważnienia wynikającego z art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych², a obniżając średnią cenę skupu żyta, stanowiącą podstawę do obliczenia podatku rolnego - delegacji wynikającej z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³.

W 2008 r. w drodze uchwały RM wprowadzono⁴ różnicowanie stawek w podatku od nieruchomości od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności handlu detalicznego do powierzchni 250 m² i zakładów usługowych w zawodach: krawiec, stolarz, szewc, szklarz, fryzjer, kowal, z którego zrezygnowano⁵ od 1.01.2009 r. w związku ze stanowiskiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który ocenił, że stosowanie preferencyjnych stawek dotyczących przedmiotów opodatkowania zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej stanowiło pomoc publiczną. Skutki finansowe obniżenia stawki podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie ww. działalności za 2008 r. wyniosły 10.800 zł.

W uchwałach obowiązujących w latach 2008-2011 (do 31.03.) zostały określone zwolnienia z podatków, z których skorzystało 54 podatników na łączną kwotę 614.758,32 zł, co stanowiło 2,4% dochodów uzyskanych z tytułu podatków objętych badaniem (26.050.826,95 zł).

Stwierdzono, że wprowadzone przez RM zwolnienia z podatku od nieruchomości, od środków transportowych oraz podatku rolnego na podstawie 6 uchwał⁶ zawierały postanowienia naruszające przepisy prawa. Zwolnienia z tych podatków odniesiono do określonego kręgu podmiotów poprzez wskazanie ich wyjątkowych cech, tj. do gminnych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, instytucji kultury - powiązanych z budżetem Gminy oraz Gminy Pyrzyce jako właściciela odpowiednio: nieruchomości, pojazdów oraz gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym. W tych przypadkach nie określono zwolnień poprzez odniesienie się wyłącznie do kryterium przedmiotowego, lecz wprowadzono kryterium przedmiotowo - podmiotowe. W ocenie NIK postanowienia uchwał podatkowych naruszały przepisy art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 13e ustawy o podatku rolnym, zgodnie z którymi rada gminy - w drodze uchwały - może wprowadzić wyłącznie zwolnienia przedmiotowe.

Kontrola 13 uchwał podatkowych wykazała, że podjęto je zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej i opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

² Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

³ Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

⁴ nr XVII/125/07 RM z dnia 12.11.2007 r.

⁵ uchwałą nr XXXV/287/08 RM z dnia 27.11.2008 r.

⁶ uchwała nr XVII/125/07 RM z dnia 12.11.2007 r., uchwała nr XXXV/289/08 RM z dnia 27.11.2008 r., uchwała nr XVII/128/07 RM z dnia 12.11.2007 r., uchwała nr XXXV/289/08 RM z dnia 27.11.2008 r., uchwała nr XLIII/355/05 RM z dnia 24.11.2005 r., uchwała nr LIV/450/09 RM z dnia 9.11.2009 r.

Jednakże NIK stwierdziła, że w podstawach prawnych 5 (z 13 badanych) uchwał, dotyczących podatku od nieruchomości, nie powołano przepisów prawnych będących podstawą różnicowania wysokości stawek, określania zwolnień z tego podatku oraz w 1 przypadku – ustalania wysokości stawek⁷ (tj. odpowiednio art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w przypadku stawek na 2009 r. - art. 5 ust. 1 ww. ustawy i obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2009 r.⁸).

W badanym okresie Burmistrz Pyrzyc wydał 16 decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych przedsiębiorcom na łączną kwotę 94.086,98 zł, z tego 11 decyzji dotyczyło umorzenia zaległości podatkowych (na kwotę 57.652,20 zł), 3 decyzje – odroczenia terminu płatności podatku lub zaległości podatkowej (na kwotę 26.726,55 zł) i 2 decyzje – rozłożenia płatności podatku na raty (na kwotę 9.708,23 zł).

NIK negatywnie ocenia działania Burmistrza Pyrzyc w zakresie udzielenia 7 z 10 badanych ulg podatkowych na łączną kwotę 64.812 zł, stanowiącą 75,8% wartości badanej próby rozstrzygnięć pozytywnych (85.547,98 zł), na podstawie art. 67a § 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ (O.p.), gdyż w świetle obowiązującego orzecznictwa¹⁰ w 6 postępowaniach zakończonych umorzeniem zaległości podatkowych na łączną kwotę 50.750 zł oraz w postępowaniu zakończonym odroczeniem terminu płatności podatku w kwocie 14.062 zł (decyzją nr 3110/2/1/2010) nie wystąpiła zobiektywizowana przesłanka uzasadniająca ważny interes publiczny lub ważny interes podatnika.

W 5 decyzjach¹¹ w sprawie umorzenia zaległości podatkowych na łączną kwotę 49.027 zł organ podatkowy uzasadniał przyznanie ulgi ważnym interesem publicznym. W ocenie NIK okoliczności takie jak: zamiar utworzenia przez przedsiębiorcę zakładu pracy w Pyrzycach

⁷ w uchwałach: nr XVII/125/07 RM z dnia 12.11.2007 r., nr XXXV/287/08 RM z dnia 27.11.2008 r., nr LIV/447/09 RM z dnia 9.11.2009 r., nr LV/462/09 RM z dnia 26.11.2009 r., nr LXXI/598/10 RM z dnia 10.11.2010 r.

⁸ MP z 2008 r. Nr 59, poz.531.

⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

¹⁰ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26.09.2002 r. (III SA 659/01) – (...) Pojęcie interesu publicznego nie ma stałej treści, co wymaga każdorazowo dokonania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia wartości, jakie kryć się mogą pod tym pojęciem. Za ważny interes podatnika należy uznać taką sytuację, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Pomoc taką w postaci umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę uzasadniać mogą sytuacje wyjątkowe, takie jak klęski żywiołowe lub inne zdarzenia losowe. W wyroku z dnia 12.02.2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł, iż o istnieniu ważnego interesu podatnika nie decyduje subiektywne przekonanie podatnika, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny. Natomiast przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korekty błędnych decyzji itp. (III SA 1838/01).

¹¹ decyzje: nr 3112/1/2/2008 z dnia 10.04.2008 r. na kwotę 4.261 zł, nr 3112/1/5/2008 z 19.06.2008 r. na kwotę 4.260 zł, nr 3110/4/11/2009 z dnia 25.06.2009 r. na kwotę 22.178 zł i 528 zł - odsetki, nr 3112/1/1/2009 z dnia 23.02.2009 r. na kwotę 8.900 zł, nr 3110/4/5/2010 z dnia 17.03.2010 r. na kwotę 8.900 zł.

(a przez to nowych miejsc pracy), modernizacja elewatora zbożowego skutkująca utworzeniem nowych miejsc pracy, bezpłatny wynajem pomieszczeń przez spółdzielnię w celu prowadzenia działalności charytatywnej prowadzonej przez organizację pożytku publicznego - mieściły się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogły być traktowane jako przesłanki do umorzenia zaległości podatkowych. Tym samym uwzględnione w tych 5 decyzjach (w sprawie umorzenia zaległości na kwotę 49.027 zł) okoliczności nie mogły należeć do zakresu „interesu publicznego”, co również potwierdza przyjęte orzecznictwo¹². Stwierdzono także, że podniesione argumenty we wnioskach podatników, dotyczące utworzenia nowych miejsc pracy oraz wpływ tych okoliczności na interes Gminy, nie zostały w żaden sposób udokumentowane i uprawdopodobnione w toku prowadzonego postępowania w stopniu pozwalającym na uznanie, że wystąpił interes publiczny przewyższający ten, jakim jest realizacja dochodów budżetowych. Kontrola wykazała także, że w sprawach zakończonych decyzjami nr 3112/1/2/2008 i nr 3110/4/5/2010 organ podatkowy podjął decyzję o umorzeniu zaległości podatkowych, mimo negatywnych opinii Skarbnika Gminy i inspektora ds. wymiaru zobowiązań podatkowych, natomiast umorzenie podatku na kwotę 17.800 zł decyzjami nr 3112/1/1/2009 i nr 3110/4/5/2010 - w ocenie NIK - stanowiła w istocie rekompensatę utraconych przez podatnika przychodów z wynajmu pomieszczeń.

Również w przypadku decyzji nr 3110/2/1/2010 w sprawie odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości na kwotę 14.062 zł nie została spełniona przesłanka uzasadniająca ważny interes publiczny (wskazana, ale nieudowodniona przez organ podatkowy w uzasadnieniu decyzji), bowiem okoliczności związane z utratą płynności finansowej Spółki w związku z okresowym kredytowaniem działalności rolników i innych spółek – w ocenie NIK – mieściły się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej przez spółkę i nie mogły należeć do zakresu „interesu publicznego”.

W ocenie NIK także nieuzasadnione było umorzenie w części zaległości w podatku od nieruchomości na kwotę 1.717 zł i odsetek – 6 zł (decyzją nr 3112/1/7/2008) z powołaniem się przez organ podatkowy na ważny interes podatnika, bowiem okoliczności związane z wstrzymaniem przez przedsiębiorcę produkcji spirytusu z powodu braku możliwości zbytu mieściły się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogły być traktowane jako przesłanki do udzielenia tej ulgi.

Stwierdzono, że wydając ww. 5 decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych Burmistrz Pyrzyc naruszył także art. 187 § 1 O.p. gdyż podatnicy nie przedstawili dowodów uzasadniających ważny interes publiczny, a Urząd dokumentów tych nie żądał.

¹² orzeczenie NSA z 12.2.2003 r. (III SA 1838/01), orzeczenie NSA z dnia 26.09.2002 r.(III SA 659/01).

Pozostałe 3 decyzje (z 10 badanych), tj. decyzje nr 3114/3/2/2009 i nr 3110/2/2/2009 w sprawie odroczenia terminu zapłaty podatków odpowiednio na kwoty: 5.160,55 zł z odsetkami – 100 zł i 7.504 zł z odsetkami – 98 zł oraz nr 3114/2/3/2009 w sprawie rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowych na kwotę 8.605,43 zł z odsetkami - 2.631 zł zostały wydane zgodnie z podstawowymi regułami postępowania podatkowego, po ustaleniu i wystarczającym udokumentowaniu faktycznych okoliczności uzasadniających przyznanie ulgi.

Analiza 10 decyzji wykazała, że we wszystkich postępowaniach Urząd sprawdzał wysokość pomocy de minimis udzielonej podatnikom w ostatnich trzech latach i nie naruszył zasad przyznawania tej pomocy. W przypadku decyzji nr 3112/1/5/2008 (spośród 10 zbadanych) organ podatkowy wydał, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹³, zaświadczenie o udzielonej pomocy de minimis w kwocie należności głównej 4.260 zł, zaniżając wartość udzielonej pomocy o kwotę 14 zł stanowiącą odsetki od zaległości podatkowej, wbrew przepisom § 4 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach¹⁴.

Badanie 4 postępowań w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowych przedsiębiorcom wykazało, że w każdym przypadku zachodziły przesłanki uzasadniające odmowę udzielenia takiej ulgi.

We wszystkich 14 badanych postępowaniach przestrzegano terminów i zasad postępowania podatkowego dotyczących m.in. czynnego udziału stron w postępowaniu, pisemności i jawności postępowania - określonych w art. 121 § 2, art. 123 § 1, art. 129, art. 130, art. 132 i art. 139 Ordynacji podatkowej. Wszystkie badane decyzje zostały podpisane przez osoby upoważnione, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

Burmistrz Pyrzyc terminowo realizował obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji obejmującej wykaz osób, którym udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożenia spłaty na raty w kwocie przewyższającej 500 zł oraz wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej.

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

- 1. Udzielanie indywidualnych ulg podatkowych po spełnieniu przesłanek do ich udzielenia, w oparciu o rzetelną dokumentację, potwierdzającą występowanie okoliczności uzasadniających przyznanie ulgi.*

¹³ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 194, poz. 1983 ze zm.

2. *Wyeliminowanie z uchwał podatkowych obowiązujących w 2011 r. zapisów wprowadzających niedozwolone zwolnienia przedmiotowo – podmiotowe w podatkach od nieruchomości, od środków transportowych oraz w podatku rolnym.*
3. *Skorygowanie wydanego zaświadczenia o udzielonej pomocy publicznej o umorzone odsetki.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pana Burmistrza, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie 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.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
Andrzej Domagiewicz