



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI-4114-02-04/2012  
I/12/002

Kielce, dnia 07 września 2012 r.

*Or. I - 1710. 10. 2012.*

Pan  
Marcin Majcher  
Burmistrz Ożarów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Ożarowie (Urząd) w zakresie udzielania przez Burmistrza Ożarowa ulg podatkowych w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Burmistrza Ożarowa w latach 2009-2011. w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- wysoka realizacja dochodów własnych w latach 2009-2011 (od 108,5% do 114,5% planowanych dochodów);
- nieznaczna, w stosunku do uzyskiwanych dochodów, kwota ulg podatkowych (umorzenia, rozkładanie na raty i odroczenie terminów płatności) udzielonych przez Burmistrza w latach 2009-2011;
- publikowanie na stronie internetowej Urzędu wykazów podatników korzystających z ulg udzielanych przez Burmistrza; prawidłowa realizacja obowiązku podawania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych, wobec których zastosowano ulgę podatkową w kwocie przewyższającej 500 zł;
- skuteczne doręczanie upomnień dla podatników (osób fizycznych) zalegających z terminowymi płatnościami oraz wystawianie tytułów egzekucyjnych.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- niezgodności kwot przedstawionych w sprawozdaniach finansowych Rb27-S z danymi z ewidencji księgowej, w zakresie skutków decyzji związanych z ulgami podatkowymi;
- powoływanie się na nieistniejące przepisy prawne w wydawanych decyzjach dotyczących ulg podatkowych;
- podawanie nieprawidłowej podstawy prawnej wydawanych decyzji dotyczących ulg podatkowych;
- opóźnione wystawianie upomnień wobec podatników zalegających z płatnościami;
- nieprzechowywanie kopii podatkowych decyzji wymiarowych;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 poz. 82 ze zm.

- niepełne uzasadnienia do decyzji w zakresie udzielania przez Burmistrza ulg podatkowych; niezamieszczenia w decyzjach przyznających ulgi podatkowe uzasadnień faktycznych;
- niewprowadzenia w Urzędzie do 2011 r. kontroli zarządczej.

1. Urząd w sposób właściwy realizował dochody własne z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportu. Wykonane w latach 2009-2011 dochody z tytułu ww. podatków wyniosły odpowiednio 19.765 tys. zł (114,5% w stosunku do planowanych), 17.983 tys. zł (111,96%) i 9.535 tys. zł (108,94%).

NIK za niepokojącą tendencję uznaje znaczący wzrost kwoty zaległości podatkowych w stosunku do dochodów własnych na koniec 2011 roku. Zaległości podatkowe na 31 grudnia 2009 r. wynosiły 1.292 tys. zł (6,54% dochodów własnych), na 31 grudnia koniec 2010 r. wyniosły 975 tys. zł (5,42%), a na koniec 2011 r. wzrosły do 1.113 tys. zł (11,67%).

Udzielone w badanym okresie przez Burmistrza Ożarowa ulgi podatkowe w zakresie podatków od nieruchomości, podatku rolnego, leśnego i od środków transportu, tj. umorzenia, rozkładanie na raty i odroczenia terminów płatności wyniosły w 2009 r. łącznie 319.611 zł (w tym łączna kwota umorzeń 262.276 zł), tj. około 24,74% procenta w stosunku do ogólnej kwoty zaległości podatkowych. W 2010 r. powyższa kwota wynosiła łącznie 292.300 zł (w tym łączna kwota umorzeń 192.022 zł, tj. 29,98% w stosunku do zaległości), a w 2011 r. była najniższa w badanym okresie i wynosiła 140.671 zł (dokonywano tylko umorzeń) – około 12,63% zaległości.

2. Porównanie sprawozdań finansowych RB27-S za 2009 r. i 2010 r. w zakresie umorzonych zaległości podatkowych, wykazało ich niezgodność z dokumentacją źródłową.

W sprawozdaniu Rb-27S Urzędu za 2009 r. kwotę umorzonych zaległości wykazano w wysokości 240.575,98 zł, a kwotę podatków rozłożonych na raty lub z odroczeniem terminu płatności w wysokości 79.055,80 zł. Z dokumentów źródłowych wynika, że kwota umorzonych zaległości podatkowych w 2009 r. wyniosła 262.276,78 zł, a kwota podatków rozłożonych na raty lub z odroczeniem terminu płatności 57.335 zł.

Powyższa nieprawidłowość była wynikiem błędu popełnionego przez pracownicę Referatu Finansowego Urzędu i polegał ona na nieprawidłowym zapisaniu kwoty 21.700,80 zł (Dz. 756, rozdz. 75616 § 0340), jako kwoty rozłożonego na raty lub odroczonego terminu płatności podatku od środków transportu od osób fizycznych, podczas gdy dotyczyło to łącznej kwoty umorzonego podatku od osób fizycznych. Skarbnik Gminy po wykryciu błędnego zapisu, jeszcze w trakcie trwania kontroli, dokonała korekty sprawozdania finansowego Rb-27S za 2009 r.

W sprawozdaniu Rb27-S za 2010 r. wykazano nieprawidłowe kwoty umorzonych zaległości podatkowych osobom fizycznym. Podano łączną kwotę 192.022,93 zł, zamiast łącznej kwoty umorzeń zaległości podatkowych w wysokości 209.937,93 zł. Powyższa rozbieżność była także wynikiem błędów popełnionych przez dwóch pracowników Referatu Finansowego Urzędu. Skarbnik Gminy po stwierdzeniu błędnego zapisu, jeszcze w trakcie trwania kontroli, dokonała korekty sprawozdania finansowego Rb27-S za 2010 r.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. nr 20, poz. 103) do sporządzenia i przekazywania sprawozdań finansowych w imieniu gminy są zobowiązani wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, którzy jednocześnie, zgodnie z § 9 pkt 1 ww. rozporządzenia, są zobowiązani do sporządzania ich w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Do zadań pracowników Referatu Finansowego Urzędu należy m.in. ustalanie i pobór zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przechowywano decyzji wymiarowych dotyczących podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego od osób fizycznych w formie papierowych wydruków, co stanowi naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym<sup>2</sup>, zgodnie z którym decyzje wymiarowe służą do udokumentowania przypisów i winny być przechowywane przez 10 lat, gdyż *Dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez okres ustalony na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 2, w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych*<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 167, poz. 1375.

Z wyjaśnień pracowników Referatu Finansowego wynika, że odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Sekretarz Gminy Jadwiga Banach. Podjęła ona decyzję o niedrukowaniu kopii decyzji ze względów technicznych. Z wyjaśnień Jadwigi Banach wynika, że powodem takiej decyzji była niedoskonałość urzędów drukujących w minionym okresie. Zobowiązała się również do spowodowania, aby wszystkie dokumenty znajdujące się w systemie miały swoje odbicie w postaci wydruków.

4. Liczba podatników, osób prawnych w gminie Ożarów w badanym okresie utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosiła 94 w 2009 r. oraz 96 w dwóch kolejnych latach.

W 2009 r. Burmistrz Ożarowa umorzył zaległości podatkowe 33 osobom prawnym na łączną kwotę 164.529 zł. W 2010 r. umorzeniami objętych zostało 36 osób prawnych na kwotę 134.708 zł, a w 2011 r. decyzje umorzeniowe objęły 21 osób prawnych na kwotę 108.050 zł. Tendencję zmniejszania się liczby podmiotów, wobec których zastosowano umorzenia podatków należy uznać za właściwą.

W latach 2009-2011 Burmistrz odroczył terminy płatności podatku odpowiednio trzem, dwóm i jednej osobie prawnej, odpowiednio na łączną kwotę 35.620 zł, 19.334 zł oraz 6.966 zł. Tendencję w tym zakresie również można uznać za prawidłową.

W 2009 i 2010, na raty rozłożono podatek w każdym roku tylko jednej osobie prawnej na kwotę odpowiednio 57.355 zł oraz 240.670 zł. W 2011 r. nie stosowano tej ulgi wobec osób prawnych.

Liczba podatników, osób fizycznych w latach 2009-2011 utrzymywała się na poziomie ponad sześć tysięcy i wynosiła odpowiednio 6.045, 6.049 i 6.077.

Kwoty umorzeń podatków lokalnych osobom fizycznym w latach 2009-2011 wynosiły odpowiednio 96.208 zł (umorzenie podatku 191 osobom fizycznym), 97.278 zł (umorzenie 154 osobom) i 67.496 zł (75 osób). Łącznie podatki lokalne w badanym okresie umorzono 420 osobom fizycznym.

W badanym okresie Burmistrz odroczył płatności w podatkach lokalnych łącznie 7 osobom fizycznym (tylko w latach 2009 i 2010), natomiast nikomu nie rozkładał na raty należności podatkowych.

5. W Urzędzie nie ustanowiono pisemnej procedury przyznawania przez Burmistrza ulg podatkowych. Ubieganie się przez podatników o ulgę podatkową polegało na składaniu przez nich wniosków o zastosowanie ulgi, wypełnianiu pobranego w Urzędzie oświadczenia o stanie majątkowym, załączaniu do niego różnego rodzaju załączników oraz wydawaniu przez Burmistrza decyzji dotyczącej przyznania (lub odmowy przyznania) konkretnej ulgi.

W okresie 2009-2011 prawie wszystkim osobom składającym wniosek o umorzenie podatku przyznawano tę ulgę.

Analiza decyzji umarzających częściowo lub w całości podatki lokalne osobom fizycznym (od nieruchomości, rolnego i leśnego), wydanych przez Burmistrza w 2009 r. wykazała, że powyższą ulgę zastosowano wobec 191 podatników, tj. wszystkich, którzy o nią wystąpili. W zbadanych, wyżej wymienionych 191 decyzjach, mimo iż zebrano materiał dowodowy dający podstawy do podjęcia decyzji o przyznaniu ulgi podatkowej, uzasadnienie faktyczne sprowadzało się do formułki: „Burmistrz Ożarowa po rozważeniu przedstawionych wyżej okoliczności i przeprowadzeniu postępowania postanowił umorzyć zobowiązania”. Brak było wskazania faktów, które Burmistrz, działający jako organ podatkowy, uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, wynikiem czego było wydanie korzystnej dla podatnika decyzji. Mimo braku uzasadnień faktycznych w wydawanych decyzjach, analiza pełnej dokumentacji, tj. dokumentów składanych przez podatników oraz dowodów zebranych przez organ podatkowy w trakcie postępowania, wskazuje na stosowanie identycznych kryteriów przyznawania ulg osobom powołującym się na podobne motywy, które miałyby uzasadniać przyznanie im ulgi.

Burmistrz Marcin Majcher w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że zapoznawał się z sytuacją podatników w bezpośrednich rozmowach lub poprzez zasięgania informacji w inny sposób. Nie sporządzał jednak notatek na ten temat ani nie przedstawiał bliżej powodów umorzenia podatku w uzasadnieniu do decyzji o umorzeniu podatku.

W ocenie NIK, brak uzasadnień faktycznych wydawanych decyzji o zastosowaniu ulg podatkowych był niezgodny z art. 210 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>, wskazującym, że decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, natomiast § 4 cyt. przepisu stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów,

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

W 2010 r. Burmistrz wydał decyzje umarzające zaległości podatkowe w stosunku do 154 osób fizycznych, zaś w stosunku do dwóch osób wydał, z powodu niedopełnienia przez podatnika wymogów formalnych, decyzje odmowne. Podobnie w 2011 r. na 76 osób, które ubiegały się o umorzenie zaległego podatku, tylko jedna spotkała się z decyzją odmowną. W latach 2010 - 2011 sytuacja w zakresie uzasadniania przez Burmistrza decyzji w zakresie umorzeń podatków lokalnych uległa pewnej poprawie. Uzasadnienia do decyzji były bardziej rozbudowane i lepiej spełniały wymóg odnoszenia się do argumentów podawanych przez podatników.

Uzasadnienia do wydawanych osobom prawnym w 2009 r. decyzji w sprawie umarzania podatków od nieruchomości były bardzo krótkie i nie odnosiły się szczegółowo do faktów oraz dowodów, na podstawie których podejmowana była decyzja o umorzeniu podatku. Uzasadnienia W 2010 r. i 2011 r. uzasadnienia były bardziej rozbudowane, choć także w pełni nie odnosiły się szczegółowo do faktów i dowodów stanowiących podstawę umorzenia.

W latach 2009-2011 Burmistrz Ożarowa wydał odpowiednio 14, 13 i 4 decyzje, na podstawie których umorzył podatek od środków transportu. W uzasadnieniach do części z nich za zasadne uznawały argumenty podatników, takie, jak brak zleceń na usługi transportowe, wysokie koszty utrzymania taboru samochodowego lub obniżenie dochodów podatnika ze względu na dekoniunkturę, nie będące w rzeczywistości następstwem zdarzeń losowych lub nieprzewidywalnych. W części uzasadnień przywoływał rzeczywiste przypadki losowe w postaci choroby członka rodziny lub faktycznego zaprzestania z tych powodów prowadzenia działalności usługowej.

Zdaniem NIK, podejmowane w latach 2009-2011 przez Burmistrza Ożarowa decyzje w sprawie umarzania podatku od środków transportowych, a także podatku od nieruchomości w tym okresie nie wypełniały art. 122, art.187 § 1 oraz art. 191 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym organy podatkowe są zobowiązane zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy oraz podjąć wszystkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego dla załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Wydawane przez Burmistrza decyzje podatkowe były także w znacznej części obciążone wadami, gdyż jako podstawę prawną ich wydania podano art. 67 § 1 i 2 oraz art. 224 Ordynacji podatkowej. Art. 67 Ordynacji podatkowej został uchylony ustawą z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>5</sup>, która weszła w życie 1 września 2005 r.

6. NIK negatywnie ocenia nieterminowe wystawianie upomnień w 2009 i 2011 r. w stosunku do podatników zalegających z uiszczeniem podatków od nieruchomości. Badania kontrolne wykazały, że pracownicy Referatu Finansowego odpowiedzialni za wysyłanie upomnień podatnikom zalegającym z terminowym uiszczeniem podatków nie przestrzegali obowiązujących w tym zakresie terminów. W 2009 roku i 2011 roku nie wystawiano w ogóle upomnień po upływie terminu płatności I-jej raty podatku (od nieruchomości) oraz po upływie terminu płatności III raty w 2009 roku. Upomnienia wysyłano dopiero przy II racie podatków w 2009 i 2011 roku oraz przy IV racie w 2009 roku. Pracownicy Referatu jako przyczynę powyższego zaniedbania podawali nadmiar zajęć w tym okresie.

Podatnicy, którzy w 2009 r. powinni byli otrzymać upomnienie po niezaplaceniu pierwszej raty podatku zalegali na łączną kwotę 61.902 zł, a po III racie podatku ich łączne zaległości wynosiły 220.968,64 zł. Natomiast w 2011 r. podatnicy, którzy nie otrzymali upomnień po niezaplaceniu I raty zalegali na łączną kwotę 61.395 zł.

Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>6</sup>, w stosunku do osób posiadających zaległości finansowe organ podatkowy winien podejmować konsekwentne czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego w upomnieniu terminu płatności powinien wystawiać tytuły wykonawcze i kierować je do właściwego miejscowo urzędu skarbowego systematycznie i bez zwłoki, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.<sup>7</sup>

Pozytywnie natomiast należy ocenić skuteczność doręczania upomnień, która w okresie objętym kontrolą oscylowała wokół 95%.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 143, poz. 1199

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz.1954 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 137, poz.1541 ze zm.



7. Burmistrz prawidłowo realizował dyspozycję z art. 37 ust. 2 lit. f ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości, w terminie do 31 maja roku następnego, wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Obowiązek ten realizowany był poprzez zamieszczanie wykazu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w miejscu ogólnie dostępnym.

8. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie została wdrożona kontrola zarządcza. W dniu 30 grudnia 2011 r. Burmistrz Ożarowa dopiero w dniu 4 lipca 2012 r. r. wydał zarządzenie Or. I Nr 15/2012 w sprawie regulaminu funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Ożarowie, które weszło w życie z dniem podjęcia.

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

- 1) podjęcie działań w celu unikania błędów w sprawozdaniach finansowych;
- 2) przechowywanie kopii podatkowych decyzji wymiarowych;
- 3) podawanie prawidłowej podstawy prawnej wydawanych decyzji dotyczących ulg podatkowych;
- 4) zamieszczanie w uzasadnieniach decyzji przyznającej ulgę podatkową uzasadnień faktycznych;
- 5) terminowe wystawianie upomnień wobec podatników zalegających z płatnościami;
- 6) przeprowadzanie audytów i kontroli w zakresie prawidłowości udzielania ulg podatkowych.

\* \* \*

Najwyższa Izba Kontroli w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 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 Kielcach 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.

**WICEDYREKTOR**  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

Tadeusz Mikotajewicz