



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 30 września 2011 r.



LOP-4101-08-05/2011
P/11/163

*F+OR
Spotkanie - czwartek 8⁰⁰
03.10.2011
03.10.2011 8⁰⁰*

Pan

Franciszek Fejdych

Burmistrz Prudnika

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Prudniku² kontrolę ulg udzielanych przez Gminę Prudnik³ w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008 - 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² dalej: Urząd

³ dalej: Gmina

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości udzielanie indywidualnych ulg podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochód Gminy.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 202 wnioski w sprawie udzielenia ulg indywidualnych dla przedsiębiorców, z których w 164 przypadkach wydano decyzję o udzieleniu ulgi, a w 38 przypadkach - decyzję o odmowie udzielenia ulgi.

W trzech z 15 zbadanych przypadków (20%) Burmistrz udzielił ulgi, pomimo iż nie zaistniały przesłanki wystąpienia *ważnego interesu podatnika* lub *interesu publicznego*, tj.:

- decyzją nr F.P.I.-3114/2/03/09 z dnia 24 marca 2009 r. rozłożono na 10 rat podatek od środków transportowych w kwocie 2 548 zł. W uzasadnieniu wniosku o przyznanie ulgi wnioskodawca wskazał poniesione nakłady na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej oraz na długie terminy płatności za wykonane usługi, co wpłynęło na brak zdolności do zapłaty należnego podatku w dwóch ratach. W uzasadnieniu decyzji za ważny interes podatnika organ podatkowy uznał argumenty przedstawione przez podatnika w złożonym wniosku.
- decyzją nr F.P.I.-3120.IV.2011 z dnia 1 marca 2011 r. rozłożono na raty podatek od nieruchomości w kwocie 18 795 zł. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał na trudną sytuację finansową spowodowaną kryzysem, specyfikę i trudną sytuację na rynku obuwniczym. W uzasadnieniu decyzji za ważny interes podatnika organ podatkowy uznał, argumenty przedstawione przez podatnika w złożonym wniosku.
- decyzją nr F.P.I.-3110/2/XXXIV/2010 z dnia 5 października 2010 r. odroczono termin zapłaty podatku od nieruchomości w kwocie 24 282 zł. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał na trudną sytuację finansową spowodowaną remontem zakupionego hotelu. W uzasadnieniu decyzji organ podatkowy uznał, iż argumenty wskazane we wniosku nie można uznać za spełniające w pełni przesłankę ważnego interesu podatnika i interesu publicznego, a jako uzasadnienie przyznania ulgi wskazał względy społeczne.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem⁴ trudna sytuacja finansowa, zatrudnianie pracowników przez przedsiębiorców, ponoszenie przez nich nakładów inwestycyjnych są okolicznościami mieszczącymi się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie mogą być samoistnie traktowane jako podstawa udzielenia ulgi podatkowej (tj. nie stanowią przesłanki wystąpienia *ważnego interesu podatnika* ani *interesu publicznego*).

W ocenie NIK ww. trzy decyzje (20% badanych) zostały wydane z naruszeniem art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁵, gdyż ważny interes podatnika lub interes publiczny nie zostały wykazane w postępowaniu podatkowym. Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości jest Burmistrz Prudnika.

Czternaście z 15 zbadanych decyzji podatkowych dotyczyło przyznania pomocy *de minimis*. Wskazać przy tym należy, że Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁶ uniemożliwia przyznanie ww. pomocy podmiotom gospodarczym znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Zgodnie z pkt 9 *Wytycznych Wspólnotowych*⁷, przez przedsiębiorstwo zagrożone należy rozumieć przedsiębiorstwo, które przy pomocy środków własnych oraz środków, jakie mogłoby uzyskać od udziałowców, akcjonariuszy, wierzycieli lub z innych źródeł finansowania zewnętrznego, nie jest w stanie powstrzymać strat, które bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno doprowadzą to przedsiębiorstwo do zniknięcia z rynku w perspektywie krótko - lub średnioterminowej. Natomiast w pkt 11 *Wytycznych Wspólnotowych* wskazano, że przedsiębiorca może być uznany za będącego w trudnej sytuacji ekonomicznej w szczególności, gdy posiada nadmierne zdolności produkcyjne, następuje wzrost strat, zapasów lub zadłużenia, maleje obrót, zmniejsza się płynność finansowa, maleje wartość aktywów netto albo osiąga wartość zerową.

W przypadku czterech z 15 zbadanych decyzji⁸ o przyznaniu pomocy *de minimis* (rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości) zgromadzone w trakcie postępowań podatkowych dowody wskazywały, iż wnioskodawca był przedsiębiorcą zagrożonym w rozumieniu *Wytycznych Wspólnotowych* dotyczących pomocy

⁴ m.in. wyrok NSA oz w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2003 r. znak SA/Sz 945/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 czerwca 2000 r. znak I SA/Lu 375/99, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r. znak III SA/Wa 1372/08

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm., dalej: *Ordynacja podatkowa*

⁶ Dz.U. UE z dnia 28 grudnia 2006r., 379/5

⁷ Dz. Urz. UE 2004 C 244/02 z dnia 1.10.2004 r., dalej *Wytyczne Wspólnotowe*

⁸ Decyzja nr FP.V-3110/2/14/09/10 z dnia 16 marca 2010 r., decyzja FP.V-3110/2/04/10 z dnia 18 marca 2010 r., decyzja FP.V-3110/2/01/09 z dnia 13 marca 2009 r., decyzja nr FP.V-3110/2/06/09 z dnia 29 lipca 2009 r.

państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁹ - pomimo tego, że Zarząd Spółki składał odmienne oświadczenia w tym zakresie - gdyż m.in.: 1/ w 2008 roku Spółka wykazała stratę netto w wysokości 11,4 mln zł, która przewyższała 50% kapitału zakładowego, 2/ sukcesywnie spadały posiadane przez Spółkę zapasy (o 40 % w 2008 roku i o 53% w 2009 roku), 3/ w 2009 r. Spółka sprzedawała majątek trwały o wartości ponad 10 mln zł, a pomimo tego zobowiązania krótkoterminowe Spółki przewyższały aktywa obrotowe o 60%, 4/ sukcesywnie spadały przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów (odpowiednio o 22 i 44 % w latach 2008-2009 w stosunku do roku poprzedniego), 5/ zwiększała się strata ze sprzedaży (1,6 mln w 2007 r., 5,3 mln w 2008 r., 11 mln w 2009 r.).

Potwierdzeniem, iż Spółka była przedsiębiorstwem zagrożonym w rozumieniu Wytycznych Wspólnotowych jest fakt, iż trzy dni po wydaniu decyzji nr FP.V-3110/2/14/09/10 (z dnia 16 marca 2010 r.) i dzień po wydaniu decyzji nr FP.V-3110/2/04/10 (z dnia 18 marca 2010 r.), Sąd Rejonowy w Opolu po rozpoznaniu sprawy z wniosku Spółki z dnia 2 marca 2010 r. ogłosił w dniu 19 marca 2010 r. jej upadłość.

W związku z powyższym, jak również uwzględniając fakt, iż udzielone temu podmiotowi ulgi w latach poprzednich nie skutkowały stabilizacją sytuacji finansowej podatnika, przybierając w rzeczywistości formę kredytu, w ww. czterech przypadkach brak było podstaw do udzielenia pomocy de *minimis* wnioskującej Spółce. Odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości są Zastępca Skarbnika i Burmistrz Prudnika.

Kontrola dokumentacji badanych spraw wykazała również, iż w dwóch przypadkach decyzję w przedmiotowej sprawie wydano przed upływem wyznaczonego siedmiodniowego terminu na wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było sprzeczne z art. 123 § 1 *Ordynacji podatkowej*. I tak:

- decyzję nr Fn. IV-3110/2/XII/2009 wydano w dniu 6 kwietnia 2009 r., tj. 2 dni przed upływem siedmiodniowego terminu wyznaczonego na wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego upływającego w dniu 8 kwietnia 2009 r.,
- decyzję nr Fn. IV-3110/2/XIII/2009 wydano w dniu 6 kwietnia 2009 r., tj. 2 dni przed upływem siedmiodniowego terminu wyznaczonego na wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego upływającego w dniu 8 kwietnia 2009 r.

W jednym przypadku (3,33% zbadanych decyzji administracyjnych wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego) decyzję¹⁰ wydano po 81 dniach od złożenia

⁹ Dz. Urz. UE 2004 C 244/02 z dnia 1.10.2004 r., dalej *Wytyczne Wspólnotowe*

¹⁰ Decyzja nr FP.V-3110/2/14/09/10 z 16 marca 2010 r.

wniosku o przyznanie ulgi¹¹ tj. po upływie terminu przewidzianego w art. 139 *Ordynacji podatkowej* dla spraw szczególnie skomplikowanych (dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania). Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości w zakresie prowadzonych postępowań podatkowych jest Zastępca Skarbnika.

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności ocenia negatywnie podjęte na wniosek Burmistrza uchwały Rady Miejskiej w Prudniku¹², na mocy których udzielono zwolnień w podatkach stanowiących dochód Gminy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 11 uchwał Rady w zakresie podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego.

Postanowienia zawarte w dwóch z ww. 11 uchwał (18,2 %) naruszały przepisy art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*¹³. I tak, na wniosek Burmistrza, Rada w uchwałach w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku nr XVIII/164/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. i nr XXXI/411/2008 z dnia 30 października 2008 r. wprowadziła zwolnienia przekraczające zakres upoważnienia wynikający z ww. przepisów do stanowienia zwolnień przedmiotowych poprzez zapisy wiążące przedmiot zwolnienia z opodatkowanym podmiotem, tj. zwolniono z podatku od nieruchomości grunty stanowiące mienie komunalne nie oddane w posiadanie zależne oraz grunty i budynki we władaniu muzeów nierejestrowanych z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Tak sformułowane zapisy w treści uchwał podatkowych skutkowały tym, że warunkiem udzielenia zwolnienia było niewątpliwe kryterium podmiotowe. Skutki finansowe ww. zwolnień przedmiotowo-podmiotowych w badanym okresie wyniosły 1 913 314,58 zł, które nie zostały wykazane w sporządzonych przez Urząd półrocznych i rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy¹⁴ za 2008 -2009 rok. Odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości są: Skarbnik Gminy w zakresie przygotowania projektów ww. dwóch uchwał podatkowych, zawierających zapisy przekraczające zakres upoważnienia dla Rady do stanowienia zwolnień podatkowych oraz w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-PDP, Radca Prawny Urzędu w zakresie opiniowania projektów uchwał pod względem ich zgodności z prawem oraz Burmistrz Prudnika w zakresie zapewnienia skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa przy realizacji zadań.

¹¹ 24 grudnia 2009 r.

¹² dalej: Rada

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

¹⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115 poz. 781 ze zm.)

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo ustanowienia w Urzędzie pisemnych procedur kontroli wewnętrznej, ustalenia pisemnych zasad kontroli zarządczej oraz funkcjonowania audytu wewnętrznego stosowanie zaprojektowanych mechanizmów kontroli nie zapewniało skuteczności ich działania, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Kwestie dotyczące gminnych uchwał podatkowych i ulg indywidualnych nie były przedmiotem żadnej kontroli/audytu w okresie objętym badaniem.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny oraz uwzględniając fakt, iż uchwały zawierające zwolnienia przedmiotowo-podmiotowe utraciły moc Najwyższa Izba Kontroli wnosi o *zapewnienie skuteczności działania mechanizmów kontroli w zakresie przyznawanych ulg i zwolnień podatkowych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan Burmistrzowi prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 ww. informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR

Iwona Zyman

Prudnik 2011-10-11

Or- II.1710.2.2011

~~Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu~~

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne LOP-4101-08-05/2011 P/11/163 - w celu zapewnienia skuteczności działania mechanizmów kontroli w zakresie przyznawanych ulg i zwolnień podatkowych, informuję o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku w zakresie przeprowadzonej kontroli:

1. W przypadku spraw związanych z przyznaniem pomocy de minimis – rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności podatków lokalnych- zaplanowano przeszkolenie osób odpowiedzialnych za prowadzenie tych spraw w zakresie między innymi Wytycznych Wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. W szkoleniu we Wrocławiu w dniu 24 października uczestniczyć będą: zastępca skarbnika i inspektor w Wydziale Finansowo-Budżetowym.
2. Zwiększono nadzór merytoryczny nad procedurą w zakresie prowadzonych postępowań podatkowych wynikających z Ordynacji podatkowej. Ponadto w ramach projektu Departamentu Administracji Publicznej MSWiA „Dobre prawo-sprawne rządzenie” – 3 osoby z Wydziału zajmujące się sprawami podatków i opłat zostały skierowane do udziału w projekcie – polegającym na cyklu szkoleń w zakresie między innymi podatków i opłat lokalnych.
3. W planie kontroli i planie audytu na rok 2012 zostaną ujęte kwestie dotyczące uchwał podatkowych i ulg indywidualnych udzielanych na wniosek podatnika.

Zobowiązałem Skarbnika Gminy do ujęcia powyższych zagadnień w procedurach kontroli zarządczej poprzez:

- 1) identyfikację ryzyka,
- 2) ocenę zagrożeń i projektowanie czynności kontrolnych,
- 3) monitorowanie występowania zagrożeń ,
- 4) w razie potrzeby podejmowanie decyzji i działań korygujących.


BURMISTRZ
mgr inż. Franciszek Fejdych

Do wiadomości:

1. Skarbnik Gminy w/m
2. Audytor wewnętrzny w/m
3. Kontroler wewnętrzny w/m

