



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie
ul. J. Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
tel. (91) 4231414 fax 4224581

P/06/148
LSZ-41001-2-06

Szczecin, dnia 23 stycznia 2007 r.

W R E P U B L I K A
Urząd Miejski w Choszczynie

2007-01-25

634

Pan
Robert Adameczyk
Burmistrz Choszczyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, skontrolowała Urząd Miejski w Choszczynie („Urząd”) w zakresie stosowania ulg podatkowych przez organy gminy miejskiej oraz skuteczności egzekwowania zaległości w podatkach w latach 2004-2006 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 1 grudnia 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym zakresie, mimo stwierdzonych uchybień.

1. Zrealizowane w latach 2004-2006 (I półrocze) dochody z kontrolowanych podatków (od nieruchomości, rolnego i środków transportowych) wyniosły 14.129.459 zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 5.924.527 zł, 5.389.787 zł, 2.815.145 zł) i stanowiły znaczący udział w dochodach własnych gminy wynoszący odpowiednio 41%, 33,8% i 35,4%.
2. Spośród 9 uchwał podatkowych obowiązujących w kontrolowanym okresie, w dwóch uchwałach Rady Miejskiej (z dnia 2.12.2003 r. i z 30.11.2004 r.) w sprawie określenia wysokości stawek i zwolnień w podatku od środków transportowych, obowiązujących odpowiednio od 1.01.2004 r. i od 1.01.2005 r., nieprawidłowo określono roczną stawkę podatku dla samochodu ciężarowego o dopuszczalnej masie całkowitej 5,5 ton. W tym przypadku ustalono jednocześnie 2 stawki, tj. 580 zł (od 3,5 t do 5,5 t włącznie) i 630 zł (od 5,5 t do 9 t włącznie), zamiast powyżej 5,5 t do 9 t włącznie - 630 zł.

Ustalane przez Radę Miejską stawki podatkowe nie przekraczały górnych granic stawek określonych na poszczególne lata w obwieszczeniach Ministra Finansów i w porównaniu do 2003 r.

2
były corocznie obniżane. W wyniku obniżenia przez Radę Miejską górnych stawek kontrolowanych podatków dochody budżetowe w badanym okresie zmalały o 4.247.767 zł (1.300.023 zł w 2004 r., 1.974.073 zł w 2005 r. i 973.671 zł w I półroczu 2006 r.), a w wyniku zwolnień uznaniowych, wprowadzonych przez Radę Miejską o 317.134 zł (odpowiednio 50.905 zł, 138.135 zł i 128.094 zł). Obniżenia i zwolnienia wynoszące 4.564.901 zł były znaczące dla budżetu gminy i stanowiły w tym okresie 32,3% uzyskanych dochodów z ww. podatków.

Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) nie podejmowała wobec uchwał podatkowych rozstrzygnięć nadzorczych. Urząd nie posiadał udokumentowanych potwierdzeń, w jakim terminie uchwały podatkowe zostały przedłożone organowi nadzoru.

3. Ulgi uznaniowe udzielone w latach 2004-2006 (I półrocze) przez Burmistrza w łącznej kwocie 863.564 zł stanowiły 2,3% zrealizowanych dochodów własnych.

Badaniami objęto 43 pozytywne decyzje w sprawie udzielenia ulg podatkowych na łączną kwotę 177.209,89 zł, tj. 13,6% spośród 316 takich decyzji wydanych w badanym okresie. W przypadku 40 decyzji (93% badanych) udzielenie ulg podatnikom było zasadne, a ich sytuacja finansowa i majątkowa została należycie udokumentowana. Pozostałe 3 decyzje w sprawie umorzenia zaległości w łącznym zobowiązaniu pieniężnym na kwotę ogółem 23.097,10 zł (w jednym przypadku w całości) zostały wydane bez udokumentowania faktów oraz informacji zawartych we wnioskach podatników o przyznanie ulgi. W uzasadnieniu tych decyzji (w tym dwóch dotyczących jednego podatnika na łączną kwotę 8.007 zł) Urząd przytoczył argumenty przedstawione w złożonych wnioskach, bez żądania dowodów na ich potwierdzenie. W ocenie NIK, było to działanie nielegalne, sprzeczne z przepisami art. 67a § 1 w związku z art. 210 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

4. Badania ewidencji podatków objętych kontrolą wykazały, że była ona prowadzona komputerowo z zachowaniem wymogów §§ 9-22 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zm.).

5. NIK negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie egzekucji zaległości kontrolowanych podatków. W porównaniu do 2004 r. zaległości te w 2005 r. wzrosły o 10% (z 2.879.177 zł do 3.169.773 zł), a w I półroczu 2006 r. - w relacji do roku poprzedniego - o 2,4% (do 3.246.881 zł. Wskaźnik zadłużenia podatników w stosunku do dochodów uzyskanych z tych podatków wynosił 48,6% w 2004 r. i 58,8% w 2005 r.

Kontrola dokumentacji 30 dłużników, posiadających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 343.951,20 zł wykazała, że działania egzekucyjne w Urzędzie były niewystarczające. Upomnienia za niezapłaconą I ratę podatku podatnikom podatku od nieruchomości i rolnego (osoby fizyczne) były wysyłane z opóźnieniem w okresie od 37 dni do 163 dni od terminu zapłaty podatku (a w 2005 r. nawet po 509 dniach podatnikowi podatku rolnego), a kolejne upomnienia - w terminie od 13 dni do 197 dni.

Urząd nie wysyłał upomnień podatnikom składającym deklaracje, tj. osobom prawnym oraz podatnikom podatku od środków transportowych (poza 2 przypadkami w podatku od nieruchomości), co naruszało przepisy art. 3a § 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

Wydział Podatkowy nie prowadził rejestru upomnień, o którym mowa w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), a terminy wysyłania upomnień były odnotowywane tylko w kartotece podatnika.

Spośród 3 podatników podatku od środków transportowych (z 10 objętych badaniem), którzy nie zapłacili I raty podatku i nie złożyli deklaracji w terminie, w jednym przypadku (podatnik nr 30 za 2004 r.) nie została wydana decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej.

Badania wykazały, że również z opóźnieniem wystawiane były tytuły wykonawcze, tj. w terminie od 14 do 287 dni od dnia doręczenia upomnienia, zamiast po 7 dniach - stosownie do przepisów art. 15 § 1 cyt. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Mimo zabezpieczenia zaległości 14 z 30 kontrolowanych dłużników (46,7%), poprzez wpisanie hipoteki przymusowej i podejmowanych działań egzekucyjnych, z kwoty 343.951,20 zł (objętej badaniem) wyegzekwowane zostały zaległości wynoszące 41.750,07 zł (12,1%), w większości od podatników podatku od środków transportowych (w 48,5% spośród 10 badanych).

Urząd nie korzystał z możliwości uzyskania w Urzędzie Skarbowym informacji o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych¹, mimo że nie zostały wyegzekwowane zaległości od 9 (z 30 kontrolowanych) dłużników na łączną kwotę 80.478,95 zł, w tym od osoby prawnej, której zaległości (za lata 1993-1996) w podatku od środków transportowych w kwocie 6.170,73 zł uległy przedawnieniu. Podatnikowi temu nie wysyłano upomnień, a tytuł wykonawczy Urząd wystawił tylko jeden raz.

¹ stosownie do przepisów § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. nr 137, poz. 1541 ze zm.)

Przedawnieniu uległy też zaległości 9 podatników podatku od nieruchomości i rolnego na łączną kwotę 9.778,20 zł (za okres 1996-2000), mimo prowadzonej wobec 5 z nich egzekucji. W przypadku 4 podatników (zalegających łącznie na 794,30 zł) wszczęcie egzekucji było niemożliwe z powodu zgonu podatników w trakcie roku podatkowego.

6. Również niewystarczające były działania Urzędu dla zapewnienia rzetelności i terminowości składania deklaracji i informacji, stanowiących podstawę do wymiaru zobowiązań podatkowych. Na podstawie skontrolowanych 75 deklaracji i 50 informacji stwierdzono, że 32 podatników (42,6%) złożyło deklaracje po terminie (z opóźnieniem od 2 do 109 dni; w jednym przypadku - 208 dni), a informacje w badanym okresie złożyło tylko 5 podatników podatku od nieruchomości, z tego 3 z opóźnieniem, dopiero po wezwaniu przez Urząd. Nie złożyło informacji do 30.06.2006 r. dwóch podatników, przy czym wezwanie do jej złożenia Urząd wysłał tylko do jednego z nich. Ustalono także, że w 16 przypadkach dane zawarte w decyzjach wymiarowych podatku od nieruchomości i rolnego były niezgodne z zapisami w ewidencji gruntów i budynków, z tego w 5 przypadkach różnice miały te wpływ na wysokość podatku, tj. w podatku od nieruchomości (podatnicy nr 10 i 38 - osoby prawne; nr 71 i 1968 - osoby fizyczne) oraz w podatku rolnym (podatnik nr 269 - osoba fizyczna). Ponadto w trakcie oględzin 10 losowo wybranych nieruchomości, dokonanych w obecności pracowników Urzędu, stwierdzono różnice dotyczące przedmiotu ich opodatkowania (podatnicy nr 1968 i 2915 - osoby fizyczne). Ustalenie skutków tych różnic wymaga przeprowadzenia przez Urząd postępowania podatkowego.

Spośród 13 przypadków niezłożenia w terminie deklaracji na podatek od środków transportowych, Urząd wysyłał wezwania do ich złożenia do 4 podatników. W odniesieniu do trzech podatników, którzy nie złożyli deklaracji i nie uiszcili podatku w terminie, nie zostały wydane przez Burmistrza decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego - stosownie do wymogów art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej.

7. W badanym okresie Wydział Podatkowy Urzędu przeprowadził 23 kontrole podatkowe (z tego tylko jedną w 2004 r.), a ich dokumentacja zawierała elementy wymagane przepisami Ordynacji podatkowej. W ocenie NIK, ustalenia w zakresie terminowości i rzetelności składania deklaracji i informacji podatkowych oraz stwierdzone w toku oględzin nieruchomości wskazują na potrzebę prowadzenia kontroli podatkowych w szerszym zakresie.

8. NIK pozytywnie ocenia wykonanie zaleceń pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczących kontrolowanych podatków, wydanych w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy za 2005 r.

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

1. *Przyznawanie ulg podatnikom w formie umarzania zaległości podatkowych po udokumentowaniu ich sytuacji finansowej i majątkowej.*
2. *Terminowe wysyłanie upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych oraz prowadzenie rejestru upomnień, wg wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.*
3. *Bieżące monitorowanie terminowości regulowania zobowiązań podatkowych.*
4. *Systematyczne zasięganie informacji w Urzędzie Skarbowym o efektach prowadzonych działań w sprawach przekazanych do egzekucji.*
5. *Wzywanie podatników do złożenia deklaracji podatkowych w każdym przypadku niedopełnienia tego obowiązku w ustawowym terminie, a w razie nie złożenia i nie dokonania zapłaty podatku w terminie - określanie wysokości zobowiązania pieniężnego w drodze decyzji.*
6. *Wymierzenie podatku w 6 przypadkach stwierdzonych różnic dotyczących przedmiotu opodatkowania (z ustaleniem skutków finansowych).*
7. *Podjęcie w szerszym zakresie kontroli podatkowych.*
8. *Prowadzenia ewidencji terminów przekazywania uchwał podatkowych organowi nadzoru.*

Najwyższa Izba Kontroli, 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 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 pokontrolnego, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
z up. Pelczar Ryszard
wicedyrektor