



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
**DELEGATURA W KIELCACH**  
Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4  
25-520 KIELCE  
tel. 041 344-55-75, tel./fax. 041 344-66-15  
e-mail: lki@nik.gov.pl

S/08/003  
LKI-4113-4-08

*P. Glinicki E. Piłki  
P. Dy. H. Dąbrowski  
zaleceni do  
przygotowani do  
realizacji  
obowiązków*

Kielce, dnia 15 maja 2008 r.

**URZĄD MIASTA W OSTROWCU ŚW.**  
**SEKRETARIAT**

Data wpływu ..... 15-05-2008 m  
Ilość załączników .....  
Podpis ..... *[Signature]*

**Pan**  
**Jarosław Wilczyński**  
**Prezydent Miasta**  
**Ostrowca Świętokrzyskiego**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim (Urząd), w zakresie udzielania przez Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego ulg podatkowych Miejskiej Energetyce Ciepłej spółka z o.o. (MEC) w latach 2003 – 2006 (III kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 kwietnia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Prezydenta Miasta w zakresie objętym kontrolą.

1. Z naruszeniem art. 48 i 67 (obowiązującego do 1 września 2005 r., obecnie art. 67a) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.), przyznano MEC w 2004 r. ulgi podatkowe w łącznej kwocie 455.397 zł, bowiem

brak było przesłanek do ich udzielenia w postaci istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

Decyzją z 31 marca 2004 r. Prezydent Miasta umorzył MEC ratę podatku od nieruchomości za marzec 2004 r. w wysokości 75.893,70 zł, a decyzją z 17 czerwca 2004 r. odroczył termin płatności ww. podatku za miesiące od czerwca do października 2004 r. w wysokości 379.503,50 zł. Decyzje wydano w oparciu o wnioski motywowane trudną sytuacją finansową podatnika, wysoką stratą za rok 2003 (2 mln zł), sezonowością przychodów oraz chęcią zakupu węgla na korzystnych warunkach finansowych (za gotówkę).

Powyższe okoliczności nie mogły stanowić wystarczającego uzasadnienia dla udzielenia ulg podatkowych. Nie mogą one bowiem świadczyć, że istniał ważny interes podatnika lub interes publiczny.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że zastosowanie ulg podatkowych uzasadnione będzie względami gospodarczymi lub społecznymi *jedynie w takich wypadkach, które zostały spowodowane działaniem czynników, na które podatnik nie może mieć wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania* (wyrok NSA z 15 maja 1991 r., sygn. akt S.A./Gd 295/91). Podobny pogląd NSA przedstawił między innymi w wyroku z dnia 1 października 1999 r., sygn. akt III S.A. 7493/98, zgodnie z którym *niepowodzenia finansowe w działalności gospodarczej nie mogą skutkować obowiązkiem udzielenia ulg podatkowych (...)*. Również w wyroku z 10 listopada 1999 r., sygn. III SA 7849/98 NSA uznał m. in., że *ponoszenie bieżących kosztów związanych z wykonywaniem usług, a także sezonowość osiągania przychodów nie może być zaliczona do sytuacji szczególnych, uzasadniających zastosowanie ulgi*.

Prezydent Miasta nie przeprowadził przed udzieleniem ww. ulg kontroli podatkowej w MEC, a ustalenia kontroli NIK w tej jednostce wykazały, iż na koniec lutego i maja 2004 r., tj. miesiące poprzedzających złożenie wniosków o ulgi podatkowe, osiągnęła ona zysk netto w wysokości 151,7 tys. zł oraz 721,6 tys. zł.

Odpowiedzialność za udzielenie ulg podatkowych MEC z naruszeniem przepisów Ordynacji podatkowej ponosi były Prezydent Miasta Jan Szostak.

W obu ww. decyzjach przyznających ulgi podatkowe nie zawarto uzasadnienia formalnego i prawnego, co było niezgodne z art. 210 § 6 Ordynacji podatkowej. W decyzji z 17 czerwca 2004 r. odraczającej termin płatności podatku wystąpiły błędy formalne, polegające na powołaniu w podstawie prawnej art. 48 § 2 zamiast art. 48 § 1 Ordynacji podatkowej oraz powołaniu przepisów uchylonego, z dniem 1 stycznia 2003 r.,

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 maja 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (DzU nr 40, poz. 463).

2. W związku ze złożoną przez MEC w dniu 4 lutego 2005 r. – po zapłacie odroczonego podatku od nieruchomości – korektą deklaracji podatkowej zmniejszającą wysokość podatku, Prezydent Miasta wydał 18 marca 2005 r. decyzję korygującą nr FN:IV-3110/6/2005, zmieniającą decyzję nr FN.IV-3110P/22-ODR/2004 z 17 czerwca 2004 r. W zmienionej decyzji Urząd bezpodstawnie naliczył od całej odroczonej kwoty nową opłatę prolongacyjną. Obliczenia nowej opłaty prolongacyjnej dokonano wg obowiązujących stawek odsetek za zwłokę, co spowodowało że była ona wyższa o 1.245,70 zł od pierwotnie naliczonej.

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

1. Zaprzestanie udzielania ulg podatkowych podmiotom bezpodstawnie uzasadniającym wnioski o ulgę względami gospodarczymi lub społecznymi oraz sezonowością osiągania przychodów.
2. Dokonanie zwrotu nienależnie pobranej od MEC opłaty prolongacyjnej w kwocie 1.245,70 zł.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta 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 Panu Prezydentowi 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.

DYREKTOR  
DELEGATURY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Kielcach

z up. mgr Tadeusz Mikołajewicz  
Wicedyrektor

## PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim, ul. Głogowskiego 3/5 (kod 27 - 400)  
Ostrowiec Świętokrzyski, numer statystyczny:

**000516100**

zwanego dalej „Urzędem”.

Prezydentem Miasta od dnia 30 listopada 2006 r. jest Jarosław Zbigniew Wilczyński.

Poprzednio Prezydentem Miasta od 19 listopada 2002 r. do 30 listopada 2006 r. był Jan Szostak.

[Dowód: akta kontroli str. 3-8]

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach:

- Krzysztof Wilkosz – specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 062318 z dnia 2 kwietnia 2008 r., w okresie od 3 kwietnia 2008 r. do 25 kwietnia 2008 r., z przerwą w dniach: 10 kwietnia, 14 - 24 kwietnia 2008 r.

- Zbigniew Majewski – specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 062321 z dnia 3 kwietnia 2008 r., w okresie od 4 kwietnia 2008 r. do 25 kwietnia 2008 r., z przerwą w dniach: 10 kwietnia, 14 - 24 kwietnia 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Przedmiotem kontroli było **udzielanie przez Prezydenta Ostrowca Świętokrzyskiego ulg podatkowych Miejskiej Energetyce Ciepłej sp. z o.o. w latach 2003 – 2006 (III kwartały).**

Ilekróć w niniejszym protokole użyto określenia:

- 1) **ustawa o NIK** – oznacza to ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701);
- 2) **ustawa Ordynacja podatkowa** – oznacza to ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. nr 8 poz. 60 ze zm.).

W toku kontroli ustalono, co następuje:



### 1. Zakres udzielonych ulg.

Skalę i rodzaje udzielonych w kontrolowanych latach ulg Miejskiej Energetyce Ciepłej Sp. z o.o. dalej „MEC”, w podatkach objętych badaniem tj. od nieruchomości i od środków transportowych przedstawia tabela poniżej:

Podatek	Kwota podatku należnego	Umorzenie		Rozłożenie na raty		Odroczenie		Kwota zapłaconego podatku w roku	W tym za rok bieżący	Łączna kwota podatku zapłaconego za dany rok
		Liczba decyzji	Kwota w zł	Liczba decyzji	Kwota w zł	Liczba decyzji	Kwota w zł			
<b>Rok 2003</b>										
od nieruchomości	859.326,50	-	-	-	-	-	-	952.149,40 **	859.326,50	859.326,50
od środków transportowych	4.192,00	-	-	-	-	-	-	3.271,70	3.267,70	4.192,00
<b>Razem</b>	<b>863.518,50</b>	-	-	-	-	-	-	<b>955.421,10</b>	<b>862.594,20</b>	<b>863.518,50</b>
<b>Rok 2004</b>										
od nieruchomości	887.306,20	1	73.942,10 *	-	-	1	369.710,50 *	834.915,50 ***	813.364,10	813.364,10
od środków transportowych	4.192,00	-	-	-	-	-	-	3.309,90	3.272,00	4.192,00
<b>Razem</b>	<b>891.498,20</b>	<b>1</b>	<b>73.942,10</b>	-	-	<b>1</b>	<b>369.710,50</b>	<b>838.225,40</b>	<b>816.636,10</b>	<b>817.556,10</b>
<b>Rok 2005</b>										
od nieruchomości	967.965,00	-	-	-	-	-	-	922.910,60	967.965,00	967.965,00
od środków transportowych	4.554,25	-	-	-	-	-	-	3.721,80	3.582,65	4.554,25
<b>Razem</b>	<b>972.519,25</b>	-	-	-	-	-	-	<b>926.632,40</b>	<b>971.547,65</b>	<b>972.519,25</b>
<b>Rok 2006 (III kwartały)</b>										
od nieruchomości	842.495,00	-	-	-	-	-	-	842.495,00	842.495,00	842.495,00
od środków transportowych	4.362,00	-	-	-	-	-	-	3.265,00	3.264,85	4.362,00
<b>Razem</b>	<b>846.857,00</b>	-	-	-	-	-	-	<b>845.760,00</b>	<b>845.759,85</b>	<b>846.857,00</b>

\* W związku z korektą podatku należnego za rok 2004 w roku 2005 kwoty ulg uległy zmianie do wysokości: umorzenie – 73.942,10 zł, odroczenie terminu płatności – 369.710,50 zł.

\*\* Kwota 92.822,90 zł dotyczy: XII 2002 – 69.319,90 zł, 2005 – 23.503,00 zł.

\*\*\* Kwota 21.551,40 zł dotyczy roku 2005.

Dot. podatku od środków transportowych: dodatkowy przypis i wpłata 20.02.2007 r. tj. za rok 2003 i za rok 2004 po 920,00 zł, za rok – 938,00 zł, za rok 2006 – 958,00 zł.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że Prezydent Miasta udzielił MEC 2 ulg podatkowych w 2004 r. w podatku od nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 9]

W latach 2003-2006 (III kwartały) MEC złożyła 2 wnioski o udzielenie ulg podatkowych (w 2004 r.), tj. o umorzenie raty podatku od nieruchomości za miesiąc marzec

2004 r. w kwocie 75,9 tys. zł oraz o odroczenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości za miesiące czerwiec-październik 2004 r. w łącznej kwocie 379,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 9, 10, 13, 16, 40-42]

## **2. Zgodność postępowań podatkowych z ustawą Ordynacja podatkowa.**

Według orzecznictwa NSA (wyrok z dnia 1 października 1999 r. sygn. III SA 7493/98), *niepowodzenia finansowe działalności gospodarczej, nie mogą skutkować obowiązkiem umorzenia zaległości, odsetek za zwłokę oraz rozłożeniem na raty; również nie stanowi podstawy do rozłożenia na raty zaległego podatku i umorzenia odsetek fakt zawarcia umowy z nieuczciwym kontrahentem; niewiedza, brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie stanowią o ważnym uzasadnionym interesie podatnika lub interesie publicznym, o którym mowa w art. 48 § 1 i 67 § 1 Ordynacji podatkowej.*

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. III SA 7849/98, *konieczność spłacania (wraz z odsetkami) zaciągniętego wcześniej kredytu bankowego, ponoszenie bieżących kosztów związanych z wykonywaniem usług, a także sezonowość osiągania przychodów – nie mogą być zaliczone do sytuacji szczególnych, uzasadniających zastosowanie swoistej ulgi w postaci rozłożenia na raty zaległości podatkowej.*

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 4 decyzje wydane przez Prezydenta Miasta dla MEC (w tym 2 korygujące poprzednie decyzje), dotyczące odroczenia terminów płatności podatków i zaległości podatkowych oraz umorzenia zaległości podatkowych.

W wyniku powyższego badania stwierdzono:

1. W dniu 15 marca 2004 r. Zarząd MEC zwrócił się z prośbą o umorzenie pozostałych do spłat rat podatku od nieruchomości za 2004 r. począwszy od raty przypadającej w miesiącu marcu 2004 r. tj. kwoty 759 tys. zł (10 rat po 75,9 tys. zł). W uzasadnieniu MEC wskazała m.in., iż: (...) *Spółka znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Za rok 2003 zanotowano stratę w wysokości 2 mln zł. Również rok bieżący zapowiada się niekorzystnie. (...) Na sytuację finansową duży wpływ ma również brak dobrej płynności spowodowanej dużymi opóźnieniami w zapłatach od odbiorców ciepła. (...) Brak płynności nie pozwala na korzystne negocjacje z dostawcami węgla, (...). Na płynność duży wpływ ma również sposób rozliczeń i zapłat przez Wspólnoty Mieszkaniowe. Pieniądze zebrane przez Wspólnoty od mieszkańców najemcy Gminy, OTBS przekazuje przelewami do Urzędu Miasta. Po pewnym czasie Gmina odsyła pieniądze przelewem do OTBS. W OTBS odbywa się rozksięgowanie na poszczególne Wspólnoty. Następnie OTBS przygotowuje*



*indywidualne przelewy od każdej Wspólnoty i przekazuje do zapłaty do Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (...) Według informacji uzyskanych z OTBS Gmina Ostrowiec zalega z opłatami za swoich lokatorów do Wspólnot na kwotę 500 tys. zł, które już dawno winny wpłynąć do MEC. (...)*

[Dowód: akta kontroli str. 13, 91]

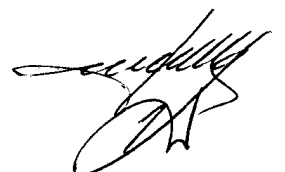
Na podstawie art. 155 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa *Organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy.*

Pismem z dnia 16 marca 2004 r. Urząd wezwał MEC do sprecyzowania złożonego wniosku, informując jednocześnie, iż: *w aktualnie obowiązujących przepisach tj. w ustawie Ordynacja podatkowa (...) nie występuje termin zwolnienia z podatku a umorzenie podatku zgodnie z art. 67 ww. ustawy Ordynacja podatkowa – dotyczy jedynie zaległości (...).* W piśmie wezwano również Stronę do przedłożenia aktualnych dowodów uzasadniających treść złożonego podania.

[Dowód: akta kontroli str. 14, 15, 91]

W dniu 25 marca 2004 r. MEC poinformowała, iż wnosi o umorzenie raty podatku za marzec 2004 r. w kwocie 75.893,70 zł oraz przedłożyła żądane przez Urząd dokumenty uzasadniające treść złożonego podania. Z dokumentów tych wynika m.in., iż:

- wg sprawozdania F-01 za okres od początku roku do końca IV kwartału 2003 r.: osiągnęła stratę netto w wysokości 2.007 tys. zł, posiadała należności krótkoterminowe na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 9.640 tys. zł oraz zobowiązania krótkoterminowe na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 7.256 tys. zł,
- wg bilansu oraz rachunku zysków i strat sporządzonych na dzień 31 grudnia 2003 r. osiągnęła stratę netto w wysokości 1.987,8 tys. zł przy czym na sprzedaży brutto wypracowała zysk w wysokości 1.896,1 tys. zł, posiada należności (krótkoterminowe) w wysokości 7.011,4 tys. zł i zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 7.767,8 tys. zł,
- nie zalega z zapłatą podatków w Urzędzie Skarbowym i składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w ZUS,
- zatrudniała wg stanu na 31 grudnia 2003 r. 238 osób (wg sprawozdania Z-06 za 2003 r.),



- nie uzyskiwała pomocy publicznej w okresie od 14 marca 2001 r. do 14 marca 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 16-37, 91, 92]

Zgodnie z art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa *przed wydaniem decyzji organ podatkowy wyznacza stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego*. Na podstawie art. 200 § 2 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa w związku z art. 123 § 2 ww. ustawy przepisu § 1 nie stosuje się jeżeli w wyniku postępowania wszczętego na wniosek strony ma zostać wydana decyzja w całości uwzględniająca wniosek strony.

Stronie przed wydaniem decyzji nie wyznaczono siedmiodniowego terminu na wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

[Dowód: akta kontroli str. 92]

Na podstawie art. 210 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa *decyzja zawiera: oznaczenie organu podatkowego, datę jej wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym - jeżeli od decyzji służy odwołanie, podpis osoby upoważnionej, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego*.

Zgodnie z art. 67 § 1 i § 2 ustawy Ordynacja podatkowa *w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym organ podatkowy, na wniosek podatnika, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa*.

W dniu 31 marca 2004 r. Prezydent J. Szostak na podstawie ówczesnie obowiązujących art. 67 § 1 i § 2 oraz art. 207 ustawy Ordynacja podatkowa wydał decyzję nr FN.IV-3110/14/2004 o umorzeniu zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości w kwocie 75.893,70 zł (3 rata za 2004 r.). Decyzja zawierała: oznaczenie organu podatkowego, datę jej wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie o trybie odwoławczym, podpis osoby upoważnionej, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. W uzasadnieniu podano: *Uwzględnia się motywy zawarte we wniosku podatnika i zaległy podatek za miesiąc marzec 2004 r. umarza się. W związku z obowiązującą ustawą z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 141 poz.1177) powyższa*





*ulga zostaje przyznana w ramach pomocy na pokrycie kosztów bieżącej działalności gospodarczej przedsiębiorcy (...).*

Decyzja została wydana w terminie 1 miesiąca od dnia złożenia wniosku przez podatnika tj. zgodnie z art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i została doręczona Stronie w dniu 7 kwietnia 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 39, 92]

2. W dniu 8 czerwca 2004 r. Zarząd MEC zwrócił się z prośbą o odroczenie terminu płatności kolejnych rat podatku od nieruchomości przypadających w okresie od 15 czerwca do 15 października 2004 r.

*W uzasadnieniu MEC wskazała m.in., iż: Okres letni jest dla Spółki niekorzystnym dla przepływów pieniężnych. Wprawdzie z sezonu grzewczego pozostało część należności, które będą spłacane w III kwartale, ale ze względu na niski poziom sprzedaży należności tych nie wystarczy na opłacenie wszystkich bieżących potrzeb. W okresie czerwiec - sierpień zamierzamy dokonać zakupu węgla (...) Najkorzystniejszą cenę za węgiel można uzyskać przy zapłacie gotówką. (...) W związku z tym, również środki finansowe możliwe do dyspozycji Spółki z tytułu odroczenia terminy zapłaty podatku od nieruchomości przeznaczymy na zakup węgla. Zgromadzenie części zapasów po niższej cenie jest jednym z elementów programu działań Zarządu prowadzących do uzyskania w roku bieżącym dodatniego wyniku finansowego. (...)*

[Dowód: akta kontroli str. 40-42, 92, 93]

Z załączonych do wniosku dokumentów wynika m.in., iż MEC:

- wg sprawozdania F-01 za okres od początku roku do końca I kwartału 2004 r.: osiągnęła zysk netto w wysokości 574 tys. zł, posiadała należności krótkoterminowe na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 11.181 tys. zł oraz zobowiązania krótkoterminowe na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 7.218 tys. zł,
- wg bilansu oraz rachunku zysków i strat sporządzonych na dzień 31 grudnia 2003 r. osiągnęła stratę netto w wysokości 1.987,8 tys. zł przy czym na sprzedaży brutto wypracowała zysk w wysokości 1.896,1 tys. zł, posiada należności (krótkoterminowe) w wysokości 7.011,4 tys. zł i zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 7.767,8 tys. zł,



- nie zalega z zapłatą podatków w Urzędzie Skarbowym i składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w ZUS,
- przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty (wg sprawozdania F0-1 za I kwartał 2004 r.) wynosiło 234 osoby,
- uzyskała pomoc publiczną w okresie od 1 czerwca 2001 r. do 31 maja 2004 r. w wysokości 75.893,70 zł od Prezydenta Ostrowca Świętokrzyskiego,
- - wg opinii bankowej „*Spółka posiada opinię wiarygodnego płatnika*”.

[Dowód: akta kontroli str. 43-60, 93]

Stronie przed wydaniem decyzji nie wyznaczono siedmiodniowego terminu na wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

[Dowód: akta kontroli str. 93]

Na podstawie art. 48 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa *organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty, 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.*

W dniu 17 czerwca 2004 r. Prezydent J. Szostak wydał decyzję nr FN.IV-3110P/22-ODR/2004 o odroczeniu terminu płatności podatku od nieruchomości za miesiące czerwiec-październik 2004 r. w łącznej kwocie 379.503,50 zł. Decyzja została wydana na m.in. podstawie ówczesnie obowiązujących art. 48 § 1 pkt 2 oraz art. 207 ustawy Ordynacja podatkowa, art. 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 maja 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 40 poz. 463 z 2001 r.) – Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2003 r.

Decyzja zawierała ponadto: oznaczenie organu podatkowego, datę jej wydania, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie, pouczenie o trybie odwoławczym, podpis osoby upoważnionej, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. W uzasadnieniu podano: *Uwzględnia się wniosek podatnika i terminy płatności podatku od nieruchomości za m-c czerwiec-październik 2004 r. odracza się. Decyzja nie stanowi pomocy publicznej lecz zostaje wydana w ramach optymalizacji ściągania podatków. (...).*

Od każdej raty odroczonego podatku naliczono opłatę prolongacyjną w łącznej kwocie 8.056,90 zł.



Decyzja została wydana w terminie 1 miesiąca od dnia złożenia wniosku przez podatnika tj. zgodnie z art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i została doręczona Stronie w dniu 23 czerwca 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 61-63, 93, 94]

3. Decyzją o umorzeniu podatku od nieruchomości nr FN.IV3110/5/2005 z dnia 17 marca 2005 r. Prezydent J. Szostak na podstawie art. 67 § 1 i 2 oraz art. 207 ustawy Ordynacja podatkowa umorzył Miejskiej Energetyce Ciepłej Sp. z o.o. w Ostrowcu Św. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 73.942,10 zł. Umorzenie dotyczyło raty nr 3/2004, której termin płatności przypadał na 15 marca 2004 r.

W uzasadnieniu do powyższej decyzji podano, że: *na podstawie art. 253A ustawy Ordynacja podatkowa zmienia się decyzję Prezydenta Miasta Fn.IV-3110/14/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie umorzenia podatku od nieruchomości za m-c marzec 2004 r. w kwocie 75.893,70 zł, wydaną w związku z wnioskiem podatnika z dnia 15 marca 2004 r. i weryfikacją wniosku podatnika z dnia 25 marca 2004 r. Podatnik złożył w dniu 7 lutego 2005 r. korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2003-2005 w związku ze zmianą wysokości podatku od nieruchomości zmniejsza się kwota podatku do umorzenia za m-c marzec 2004 r. i wynosi 73.942,10 zł. W związku z obowiązującymi przepisami na dzień udzielenia pomocy tj. 31 marca 2004 r. ustawa z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU nr 141, poz. 1177) pomoc zostaje przyznana na pokrycie kosztów bieżącej działalności gospodarczej kod 9.10. Wielkość udzielonej pomocy wynosi 73.942,10 zł co stanowi 15.604, 20 euro na dzień udzielenia pomocy.*

W wyniku powyższej decyzji korygującej, zmniejszeniu uległa kwota umorzonego podatku o 1.951,60 zł.

Decyzją w sprawie odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości nr FN:IV-3110/6/2005 z dnia 18 marca 2005 r. Prezydent J. Szostak na podstawie art. 48 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa oraz przepisów szczególnych, odroczył Miejskiej Energetyce Ciepłej Sp. z o.o. w Ostrowcu Św., termin płatności podatku od nieruchomości w kwocie 369.710,50 zł, jednocześnie naliczając opłatę prolongacyjną w łącznej kwocie 9.302,60 zł.



W uzasadnieniu do powyższej decyzji podano, że: *na podstawie art. 253A ustawy Ordynacja podatkowa zmienia się decyzję nr Fn.IV-3110/P/22-odr/2004 z dnia 17 czerwca w sprawie odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości za okres czerwiec-październik 2004 r. w kwocie 379.503,50 zł w związku z wnioskiem podatnika z dnia 8 czerwca 2004 r. Podatnik złożył w dniu 7 lutego 2005 r. korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2003-2005 i w związku ze zmianą wysokości podatku od nieruchomości zmniejsza się kwota podatku do odroczenia i wynosi 369.710,50 zł. Decyzja niniejsza nie stanowi pomocy publicznej, lecz zostaje wydana w ramach optymalizacji ściągania podatku.*

W wyniku powyższej decyzji korygującej, zmniejszeniu uległa kwota odroczonego terminu płatności podatku od nieruchomości o 9.793,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 64, 65, 94, 95]

Zgodnie z art. 75 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa *jeżeli podatnik kwestionuje zasadność pobrania przez płatnika podatku albo wysokość pobranego podatku, może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku.*

Ww. decyzje nr FN.IV3110/5/2005 nr FN:IV-3110/6/2005 zostały wydane w oparciu o pismo MEC z dnia 4 lutego 2005 r. (wpływ 7 luty 2005 r.). MEC powołując się na art. 81 ustawy Ordynacja podatkowa złożył korektę deklaracji na podatek od nieruchomości za 2004 r. W uzasadnieniu podano, że: *w dniu 14 stycznia 2004 r. złożyliśmy deklarację na podatek od nieruchomości za 2004 r. w której wykazaliśmy błędne podstawy opodatkowania gruntów i budynków dzierżawionych od Gminy Ostrowiec. Po otrzymaniu umowy dzierżawy na 2005 r. z nowymi pozycjami, w trakcie weryfikacji i porównań z operatami szacunkowymi ujawniono ww. różnice, które wyjaśnione są w załączniku nr 1 do niniejszego pisma.*

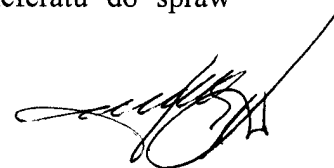
W powyższym piśmie MEC nie wnioskował o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 66-68, 95]

Zgodnie Zarządzeniem Nr I/5/2003 r. Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim (obowiązującego w okresie objętym kontrolą) § 14 do zadań Wydziału Finansowego należy m.in. prowadzenie kontroli podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 69-74]

W zakresie czynności służbowych Kierownika Referatu Podatkowego w Wydziale Finansowych obowiązującym do 31 maja 2004 r. oraz Kierownika Referatu do spraw



Rachunkowości i Windykacji Podatkowej obowiązującego od 1 czerwca 2004 r. zapisano iż do obowiązków Kierownika należało m.in. odpowiednio kierowanie działalnością referatu, do którego zadań należała kontrola prawidłowości deklaracji podatkowych z wizją lokalną włącznie i prowadzenie postępowania zgodnego z przepisami dotyczącymi poboru należnych zobowiązań podatkowych oraz kierowanie działalnością referatu, do którego zadań należała kontrola prowadzenie postępowania podatkowego i przygotowanie decyzji w sprawach dotyczących wniosków podatników o przyznanie ulg podatkowych i pomocy publicznej dla przedsiębiorców i prowadzenie czynności kontrolnych w zakresie podatków lokalnych na terenie miasta Ostrowca Świętokrzyskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 75-80]

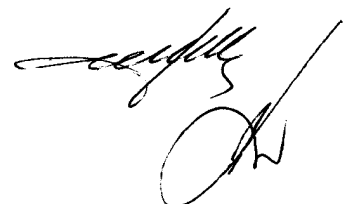
Wydział Finansowy – Referat ds. Rachunkowości i Windykacji Podatkowej nie przeprowadzał kontroli podatkowej na podstawie art. 281-292 Ustawy Ordynacja podatkowa w MEC za lata 2003-2006 (III kwartał).

[Dowód: akta kontroli str. 10]

Kierownik Referatu Rachunkowości i Windykacji Podatkowej w zakresie przyznawania ulg podatkowych MEC w oparciu o wnioski podatnika motywowane złą sytuacją finansową firmy, brakiem dobrej płynności finansowej oraz chęcią zakupu opału na lepszych warunkach finansowych, powoływania niewłaściwych podstaw prawnych w decyzjach, nieprzeprowadzania kontroli podatkowej u ww. podatnika oraz wydania decyzji, w której zwiększono podatnikowi wysokość opłaty prolongacyjnej wyjaśnił:

*1) Ulgi podatkowe polegające na umorzeniu zaległości podatkowej oraz odroczeniu lub rozłożeniu na raty zobowiązania podatkowego organ podatkowy może przyznawać w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Takie sformułowanie przez ustawodawcę przesłanek przyznania ulg podatkowych oznacza zastosowanie przy tworzeniu prawa klauzul generalnych, nigdzie normatywnie niezdefiniowanych, odsyłających do systemu ocen pozaprawnych.*

*Zastosowanie w normie prawnej „pojęć nieostrych” powoduje konieczność ich oceny w świetle okoliczności konkretnej sprawy. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty organ podatkowy ma przywilej swobodnego uznania administracyjnego, którego nie kwestionują liczne komentarze doktryny podatkowej i orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...)*



*Działalność Spółki w zakresie wytwarzania i dostarczania ciepła oraz ciepłej wody na terenie naszego miasta stanowi o bezpieczeństwie energetycznym mieszkańców; w związku z powyższym pomoc udzielona Spółce jest zgodna z interesem publicznym.*

*2) Przywołanie w wydawanych decyzjach przepisów uchylonego Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 maja 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy Ordynacja podatkowa wynika z niezaktualizowania szablonu podstawy prawnej w zbiorach słownikowych systemu komputerowego. (...) Powyższe uchybienie nie ma więc praktycznie żadnego wpływu na podejmowane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.*

*3) Przywołanie w decyzji Nr Fn.IV – 2110P/22-ODR/2004 z dnia 17.06.2004r. pkt 2 zamiast pkt 1 wynika z niezaktualizowania szablonu podstawy prawnej w zbiorach słownikowych systemu komputerowego.*

*Powyższe uchybienie nie ma żadnego wpływu na podejmowane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Stanowi jedynie oczywistą omyłkę, o której mowa w art. 215 Ordynacji podatkowej.*

*Natomiast podkreślić należy, że przedmiotowa decyzja ma charakter decyzji odraczającej terminy płatności podatku, a nie rozkładającej zapłatę podatku na raty.*

*4) Przesłankami przeprowadzenia kontroli podatkowej uregulowanej przepisami art. 281 – 292 Ordynacji podatkowej jest istnienie uprawdopodobnionej sytuacji, w której podatnik uchyla się od płacenia podatku lub zaniża jego wysokość.*

*W tym przypadku taka przesłanka nie zachodziła ponieważ podatnik nie uchylał się od płacenia podatku ani nie zaniżał jego wysokości. Zmiana deklarowanego podatku nastąpiła deklaracją Spółki MEC założoną w dniu 04.02.2005r. wraz z załącznikami.*

*Została ona przeanalizowana przez merytorycznego pracownika, ta czynność należy do czynności kontrolno – sprawdzających. (...)*

*5) Zgodnie z art. 210 § 1 pkt 4 decyzja zwiera powołanie podstawy prawnej. Pojęcie podstawy prawnej nie jest zdefiniowane w przepisach prawa. W postanowieniu NSA z dnia 18.03.1996r. S.A./Ka347/96 Sąd orzekł, że: „podstawą prawną decyzji administracyjnej (...) jest przepis prawa, powierzający organowi administracji państwowej załatwienie sprawy w tej formie prawnej”*

*Celem powołania podstawy prawnej w decyzjach podatkowych jest ochrona podatnika przed działaniem organów administracyjnych wykraczającym poza określone normy prawne.*



*Przywołanie przepisu prawa (art. 253a) w treści uzasadnienia decyzji, choć może z formalnego punktu widzenia niezbyt fortunne w niczym nie narusza powołanej powyżej zasady wyrażonej przez NSA. (...)*

*6) W uregulowaniu art. 253a § 3 „Organ nie może wydać decyzji na niekorzyść strony” - ustawodawca nie określił co należy rozumieć pod powyższymi sformułowaniami. W przedmiotowych decyzjach o odroczeniu terminów płatności podatku od nieruchomości nabycie prawa polegać będzie na uprawnieniu do zapłaty w takim wymiarze i terminach jaki w decyzji został określony. (...)*

*Terminy płatności zostały niezmienione natomiast kwoty płatności obniżyły się. W wyniku wydania decyzji korygującej podatnik osiągnął niewątpliwe korzyści.*

*Wysokość opłaty prolongacyjnej zależy od następujących parametrów: kwoty odroczonego podatku, liczby dni, stawki odsetek za zwłokę obowiązującej w dniu wydania decyzji.*

*Szczegółowe wzory określające sposób wyliczenia opłaty prolongacyjnej pojawiają się w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, z także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach.*

*Brak przedmiotowych wzorów w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002r., czyli w latach 2003 – VIII 2005 istnieje luka prawna co do szczegółów naliczania opłaty prolongacyjnej.*

*W dniu podjęcia decyzji pierwotnej o odroczeniu terminów płatności podatku od nieruchomości obowiązywała roczna stawka odsetek za zwłokę – 13,5%. W dniu podjęcia decyzji korygującej obowiązywała roczna stawka odsetek za zwłokę – 16%.*

*Powyższe parametry zadecydowały o wzroście kwoty opłaty prolongacyjnej.*

**[Dowód: akta kontroli str. 97-103]**

Ponadto na pytania kontrolerów:

1. dlaczego udzielono ulgi podatkowej w kwocie 75.893,70 zł (decyzją nr FN.IV-3110/14/2004) tj. jakie wzięto pod uwagę okoliczności przy wydawaniu decyzji podatkowej skoro zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 67 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa umorzenie podatku mogło nastąpić w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem



podatnika lub interesem publicznym a podatnik we wniosku podnosił jedynie trudną sytuację finansową Spółki?

2. dlaczego udzielono ulgi podatkowej w kwocie 379.503,50 zł (decyzją nr FN.IV-3110P/22-ODR/2004) tj. jakie wzięto pod uwagę okoliczności przy wydawaniu decyzji podatkowej skoro zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 48 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa odroczenie podatku mogło nastąpić w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, a podatnik we wniosku podnosił jedynie trudną sytuację finansową Spółki oraz chęć zakupu węgla na korzystniejszych warunkach finansowych?

3. Dlaczego pomimo obowiązku wynikającego z art. 210 § 1 pkt 6 ww. ustawy Ordynacja podatkowa nie zawarto w ww. decyzjach podatkowych uzasadnienia faktycznego i prawnego?

Kierownik Referatu Rachunkowości i Windykacji Podatkowej wyjaśnił, m.in.:

*Ad 1. i 2. Rozstrzygnięcie zostało podjęte przez Prezydenta na podstawie całości przedstawionego mu do zapoznania się materiału dowodowego. (...) Prezydent podejmując rozstrzygnięcie pozytywne dla podatnika wziął z pewnością pod uwagę wszystkie okoliczności wynikające z przedłożonego mu materiału dowodowego oraz oparł się na posiadanej wiedzy dotyczącej problemów przedmiotowej Spółki komunalnej. (...) W świetle zgromadzonego materiału dowodowego domniemywam, że Organ podatkowy podejmując rozstrzygnięcie kierował się interesem publicznym polegającym na poprawie kondycji finansowej Spółki MEC, tak aby nie pojawiło się zagrożenie zakłócenia pracy przedsiębiorstwa komunalnego. Zaopatrzenie mieszkańców w energię ciepłą należy do zakresu zadań własnych Gminy. (...)*

*Ad. 3. Wyżej wymienione decyzje zawierają uzasadnienie. Uznać można, że jest ono zbyt suche i lakoniczne, ale stwierdzenie: „uwzględnia się motywy zawarte we wniosku podatnika” – oznacza, że Organ podatkowy nie podważał faktów przedstawionych w materiale dowodowym, zgromadzonym w toku postępowania i dostarczonym Organowi przez podatnika (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 104-112]

Zgodnie z art. 57 § 2 i § 7 ustawy Ordynacja podatkowa – stawka opłaty prolongacyjnej wynosi 50 % (...) stawki odsetek za zwłokę. Rada gminy (...) może wprowadzić opłatę prolongacyjną – z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych stanowiących dochód gminy (...).





Uchwałą nr VI/44/98 Rady Miejskiej w Ostrowcu Świętokrzyskim z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej – wprowadzona została na terenie Gminy Ostrowiec Św. opłata prolongacyjna w wysokości 50 % stawki odsetek za zwłokę. W § 1 tej uchwały zapisano, że: *wprowadza się na terenie Gminy Ostrowiec Św. opłatę prolongacyjną z tytułu odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty podatków stanowiących dochód budżetu Gminy.*

[Dowód: akta kontroli str. 11]

Uchwałą nr IX/90/2007 Rady Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim z dnia 12 kwietnia 2007 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej dokonano zmiany § 1 uchwały nr VI/44/98, tj.: *wprowadza się na terenie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski opłatę prolongacyjną z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych stanowiących dochód Gminy.*

[Dowód: akta kontroli str. 12]

W dniu 17 czerwca 2004 r. Urząd, naliczył dla MEC opłatę prolongacyjną od odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości za czerwiec – październik 2004 r. w łącznej kwocie 8.056,90 zł (po zmianie decyzji w kwocie 9.302,60 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 61, 65, 96]

Podatnik zapłacił 9.302,60 zł z tyt. opłaty prolongacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 87, 88]

Zgodnie z art. 17 ust. 1, pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), a przed 1 stycznia 2006 r., z art. 14 ust. 2, pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.) odsetki od nieterminowych płatności winny być ewidencjonowane nie później niż na koniec danego kwartału.

Dla MEC, Urząd ewidencjonował odsetki od zaległości podatkowych w okresach objętych badaniem na koniec każdego kwartału oraz w dacie wpłaty. Odsetki te naliczane były automatycznie przez system komputerowy.

[Dowód: akta kontroli str. 81-90]

Kontrolujący poinformowali Prezydenta Miasta Jarosława Wilczyńskiego, o przysługującym mu prawie:

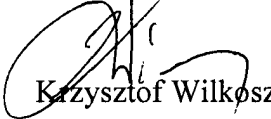


- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK), w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;
- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do książki kontroli Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim pod poz. 3/2008.

Ostrowiec Świętokrzyski, dnia <sup>25</sup>..... kwietnia 2008 r.

Specjalista kontroli państwowej



Krzysztof Wilkoś

Specjalista kontroli państwowej



Zbigniew Majewski

Ostrowiec Świętokrzyski, dnia .....2008 r.

Prezydent Miasta

Jarosław Wilczyński