



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.006.01.2023

Jarosław Radacz
Burmistrz Brodnicy
Urząd Miejski w Brodnicy
ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/072 – Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brodnicy ¹ , ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Radacz, Burmistrz Brodnicy ² , od 25 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 ³ . Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ , z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/34/2023 z 25 stycznia 2023 r.2. Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/57/2023 z 11 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem oraz poborem podatków i opłat lokalnych. Rzetelnie wykonywano czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach i deklaracjach podatkowych, jednakże nie podejmowano odpowiednich czynności w przypadkach nieterminowego składania przez podatników informacji/deklaracji dotyczących nowo wybudowanych nieruchomości. Prawidłowo realizowano zadania wynikające z gospodarowania nieruchomościami, w tym dotyczące uzyskiwanych z tego tytułu dochodów własnych.

Podejmowane działania windykacyjne wobec dłużników z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były na ogół prawidłowe i rzetelne. We wszystkich przypadkach braku wpłat podatku od nieruchomości wystawiano stosowne upomnienia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie opóźnień w wysyłaniu upomnień i tytułów wykonawczych oraz niewystawiania tytułów

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 7 czerwca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

w ogóle, a także zaniechania uzyskiwania sądowych nakazów zapłaty dotyczących zaległości cywilnoprawnych.

NIK negatywnie ocenia udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości w badanym okresie. W 42 (70%) przypadkach, spośród 60 badanych postępowań podatkowych udzielono ulg w łącznej kwocie 49,8 tys. zł niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶, tj. bez zebrania pełnego materiału dowodowego, a także mimo braku w tych rozstrzygnięciach przesłanek „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego. Ponadto stwierdzono także inne nieprawidłowości w tych postępowaniach, w tym dotyczące pomocy publicznej.

W ocenie NIK nie zapewniono w Urzędzie wystarczającego nadzoru nad realizacją dochodów własnych. Wprawdzie identyfikowano ryzyka w tym zakresie, określając je na niskim poziomie i prowadzono kontrole funkcjonalne. Jednak działania te przy jednoczesnym braku przeprowadzania kontroli i audytów wewnętrznych, okazały się niewystarczające w celu zapobieżenia powstania stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych

1.1. W latach 2019-2022 dochody własne Gminy Miasta Brodnicy⁸ wzrastały i wynosiły odpowiednio: 72 976,6 tys. zł, 79 959,4 tys. zł, 88 221,4 tys. zł oraz 114 417,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 51,1%, 49,7%, 52,0% oraz 63,0% dochodów ogółem.

W latach tych dochody własne wzrastały zarówno z tytułu podatków od 21 574 tys. zł w 2019 r. do 25 844,4 tys. zł w 2022 r. jak i z tytułu pozostałych dochodów od 18 357,4 tys. zł w 2019 r. do 54 414,1 tys. zł w 2022 r. Dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zmniejszyły się w 2020 r. do kwoty 29 278,9 tys. zł w porównaniu 30 736,3 tys. zł w 2019 r. W 2021 r. dochody te wzrosły do 31 044,6 tys. zł i zmniejszyły się w 2022 r. do kwoty 30 969,3 tys. zł. Podobną tendencję odnotowano w dochodach z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, które wynosiły w badanych latach odpowiednio: 1 703,4 tys. zł, 2 228,5 tys. zł, 2 829,2 tys. zł i 2 677,4 tys. zł. Dochody z tytułu opłat wynosiły w tych latach odpowiednio: 604,9 tys. zł, 566,5 tys. zł, 447,5 tys. zł i 512,1 tys. zł.

Najwyższy wzrost dochodów własnych odnotowano w 2022 r. o 26 195,9 tys. zł, tj. o 29,7% w stosunku do 2021 r. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia dochodów z tytułu funduszu przeciwdziałania COVID-19 z 1 932,0 tys. zł w 2021 r. do 12 599,4 tys. zł w 2022 r. oraz z ze zwiększenia innych dochodów należnych gminie⁹ w tych latach z 5 398,2 tys. zł do 11 915,9 tys. zł. Ww. zwiększenie innych dochodów wynikało głównie z uzyskania środków na zadania realizowane na podstawie ustawy

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: „Miasto”.

⁹ Składające się z wpłat środków z niewykorzystanych wydatków niewygasających, odsetek od nieterminowych wpłat, wpłat pozostałości na wydzielonych rachunkach jednostek budżetowych, wpłat z zysku spółek, wpływów z opłat egzaminacyjnych, świadectw i ich duplikatów, środków na pomoc obywatelom Ukrainy oraz pozostałych dochodów.

z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁰ w wysokości 4 588,5 tys. zł.

Według Burmistrza, sytuacja epidemiologiczna związana z Covid- 19, nie miała istotnego wpływu na dochody własne Miasta.

(akta kontroli str.11-16, 576-587)

1.2. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w Urzędzie dokonywano porównania/weryfikacji danych wynikających z prowadzonej w Urzędzie ewidencji podatkowej nieruchomości oraz ewidencji gruntów i budynków z danymi otrzymywanymi od organów nadzoru budowlanego dotyczącymi zawiadomień o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleń na użytkowanie.

Z informacji otrzymanej od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brodnicy¹¹ wynikało, że w latach 2019-2020 w Mieście zakończono budowę, rozbudowę 100 budynków oraz oddano i wydano pozwolenia na użytkowanie 57 budynków, łącznie 157 budynków. Analiza wszystkich 157 nowo wybudowanych budynków wykazała, że w 156 przypadkach właściciele zgłosili je do opodatkowania natomiast w jednym przypadku właściciel nie był zobowiązany do zapłaty podatku¹².

Spośród ww. 156 przypadków wydano 146 decyzji podatkowych (119 podatników), w dwóch podatnicy podlegali zwolnieniu z opodatkowania na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹³, a w 35 podatnicy (osoby prawne) złożyli 35 deklaracji podatkowych.

W Urzędzie wydano decyzje lub podatnicy złożyli deklaracje podatkowe w okresie od 28 do 1 086 dni od dnia zgłoszenia lub oddania do użytkowania budynku. Z tego w 25 przypadkach czas ten wynosił ponad rok.

(akta kontroli str. 20-70, 576-587)

1.3. Badanie 40 przypadków nowo wybudowanych budynków wykazało, że podatnicy w 35 przypadkach zgłosili je do opodatkowania z opóźnieniem od jednego do 1 064 dni. Spośród ww. 35 przypadków jedynie w pięciu przypadkach wezwano podatników do złożenia stosownej informacji/deklaracji. Natomiast w pozostałych 30 przypadkach nie wezwano podatników do złożenia stosownej informacji/deklaracji pomimo, że w sześciu z nich opóźnienie to spowodowało, już powstanie obowiązku podatkowego, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt nr 1.

(akta kontroli str. 56-133)

1.4. Wg stanu na dzień kontroli 11 maja 2023 r., na terenie Miasta w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹⁴ zarejestrowanych było 2 103 przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą.

Kontrola losowo wybranych 50 podmiotów wykazała, że w 35 przypadkach naliczono w 2022 r. podatek od nieruchomości związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, tj. zgodnie ze stawkami obowiązującymi w uchwale Rady Miejskiej¹⁵. W pozostałych 15 przypadkach posiadano informacje o tym, iż osoby prowadzące działalność gospodarczą nie korzystały z nieruchomości wykazanych w ewidencji CEiIoDG, z tego w dwóch przypadkach (w trakcie kontroli) osoby te złożyły do organu

¹⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.

¹¹ Dalej: „PINB w Brodnicy”.

¹² Dotyczyło to developera, który sprzedał w tym samym roku (2019) wszystkie lokale w budynku mieszkalnym wielorodzinnym.

¹³ Dz. U. z 2023 r., poz. 70, dalej „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”.

¹⁴ Dalej: „CEiIoDG”

¹⁵ Nr XXXII/262/2021 z 25 listopada 2021 r.

podatkowego oświadczenia o niewykorzystywaniu gruntów i budynków na prowadzenie działalności gospodarczej.

W latach 2019-2022 nie przeprowadzono u podatników prowadzących działalność gospodarczą żadnej kontroli podatkowej, o której mowa w art. 281-282 Ordynacji podatkowej, a także nie podejmowano działań w celu zweryfikowania czy przedsiębiorcy prowadzą działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania.

Burmistrz wyjaśnił, że nie prowadzono takich działań m.in. z braku odpowiednich zasobów kadrowych przypisanych do realizacji zadań dotyczących podatków i opłat w Wydziale Obsługi Budżetu, Podatków i Opłat. Ponadto dodał, że pojęcie nieruchomości zajętej na prowadzenie działalności gospodarczej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Przez lata ukształtował się jednolity pogląd, że dom lub mieszkanie są „zajęte” na prowadzenie działalności gospodarczej, jeśli doszło do wyłączenia z funkcji mieszkalnej. Sam fakt zarejestrowania firmy (działalności) w mieszkaniu lub domu nie powinien powodować utraty prawa do opodatkowania go stawką właściwą dla powierzchni mieszkalnej, pod warunkiem, że pomieszczenie, w którym odbywać się będzie działalność służyć będzie równocześnie do celów mieszkaniowych i prowadzenia działalności gospodarczej. W praktyce stosowanej w Urzędzie przyjęto, że podatnik składa w tej sprawie oświadczenie.

(akta kontroli str. 134-161, 497-499, 976-996)

1.5. Analiza losowo wybranych dokumentacji związanej z wydaniem 20 decyzji podatkowych podatku od nieruchomości wykazała, że:

- decyzje sporządzone zostały zgodnie z wymogami określonymi w Ordynacji podatkowej, w tym m.in. zawierały: oznaczenie organu podatkowego, datę jej wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym;
- w decyzjach zastosowane stawki podatku od nieruchomości zgodne były z uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską¹⁶;
- decyzje doręczone były uprawnionym osobom, z tym że w sześć doręczono jedynie jednemu ze współwłaścicieli zamiast obydwu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt nr 2. Ww. decyzje przekazywane były podatnikom w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowych terminach;
- dokonano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach IN-1 składanych przez podatników, dokumentując to poprzez odpowiednią adnotację¹⁷ w rubryce/polu formularza IN-1;
- dane zawarte w informacji IN-1 i decyzjach podatkowych zgodne były z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych (w tym m.in. z ewidencją gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Brodnicy, elektroniczną ewidencją Ksiąg Wieczystych, Geoportalem).

(akta kontroli str. 162-174, 473-475, 481-484, 490-492, 497-499)

1.6. W Urzędzie prowadzona była w formie elektronicznej, z wykorzystaniem systemu informatycznego Respons, ZETO SOFTWARE, baza ewidencji podatkowej pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymywał comiesięczne

¹⁶ Podatek wyliczony zgodnie ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską w Brodnicy, tj. w 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. odpowiednio z uchwałami o nr: XXIX/256/2017 z 30 listopada 2017 r., X/91/2019 z 28 listopada 2019 r., XVIII/169/2020 z 29 października 2020 r. i XXXII/262/2021 z 25 listopada 2021 r.

¹⁷ M.in. o treści: „sprawdzono”, „bez uwag”.

informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatu Brodnickiego¹⁸, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹⁹. Informacje te zawierały dane określone w § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Analizą objęto 100 pojazdów z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych²⁰ przekazanych przez Starostę. Stwierdzono, że w Urzędzie na bieżąco aktualizowano bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej. Prowadzona baza zawierała dane wszystkich pojazdów, o których Urząd został poinformowany przez Starostę.

(akta kontroli str. 175-177)

1.7. W badanej próbie 20 deklaracji²¹ stwierdzono trzy przypadki nieterminowego przedłożenia deklaracji do organu podatkowego w stosunku do terminu wynikającego z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W dwóch przypadkach przekroczenie terminu przez podatnika wyniosło jeden dzień, w trzecim przypadku trzy dni. Złożone deklaracje były zgodne z obowiązującym wzorem, wynikającym z treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych²².

(akta kontroli str. 178, 476-480, 485-489, 493-496, 500-504)

1.8. Na podstawie analizy 20 deklaracji podatkowych²³ podatku od środków transportowych ustalono, że w Urzędzie dokonywano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w deklaracjach otrzymanych od podatników. Polegały one m.in. na porównaniu danych ujętych w deklaracji z danymi otrzymanymi od organu rejestrującego pojazdy. Ponadto na formularzach deklaracji w sekcji przeznaczonej na adnotacje organu podatkowego znajdował się zapis potwierdzający sprawdzenie deklaracji w zakresie wynikającym z art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej. Dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wskazanymi w załącznikach do deklaracji. Wysokość podatku wskazana w deklaracjach na podatek od środków transportowych była zgodna ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Brodnicy²⁴ w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych²⁵. Wpłaty podatku dokonywano na właściwy rachunek bankowy urzędu. W 11 przypadkach nastąpiło przekroczenie ustawowego terminu zapłaty podatku, które wynosiło od dwóch do 105 dni. W związku z przekroczeniem terminów zapłaty podatku przez podatników organ podatkowy nie podejmował działań związanych z wystawianiem upomnień z tytułu zaległości podatkowych, w tym jedno przekroczenie przekroczyło 30 dni, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru II* w pkt nr 1.

Ponadto wszyscy objęci próbą podatnicy składali deklaracje w okresie objętym kontrolą i uiszczali należny podatek.

(akta kontroli str. 178, 476-480, 485-489, 493-496, 500-504)

¹⁸ Dalej: „Starosta”.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 68 ze zm..

²⁰ Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji, po 5 z każdego roku objętego kontrolą.

²¹ Po 5 z każdego roku objętego kontrolą.

²² Dz.U. poz. 2436.

²³ Po 5 z każdego roku objętego kontrolą.

²⁴ Dalej: „Rada Miejska”.

²⁵ Uchwała Nr XXIX/257/2017 z dnia 30 listopada 2017 r., Uchwała Nr X/90/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., Uchwała Nr XVIII/178/2020 z dnia 29 października 2020 r., Uchwała Nr XXXII/263/2021 z dnia 25 listopada 2021 r.

1.9. W badanych latach 2019-2022 sprzedano łącznie 67 nieruchomości²⁶ o łącznej wartości 6 566,1 tys. zł. W latach tych uzyskano wpływy z tego tytułu w łącznej kwocie 4 464,5 tys. zł²⁷ oraz zawarto łącznie 188 umów dzierżawy, w tym 47 w 2019 r., 70 w 2020 r., 20 w 2021 r. i 51 w 2022 r.

W latach tych nie zawierano umów najmu i zamiany nieruchomości.

(akta kontroli str. 279-285)

1.10. W latach objętych kontrolą w Mieście obowiązywały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości²⁸. W planach tych ujęto, na podstawie art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹ m.in. dane dotyczące nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy dotyczące udostępniania nieruchomości zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, a także program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Plany te nie były aktualizowane.

Burmistrz wyjaśnił, że nie aktualizowano ww. planów, ponieważ są to dokumenty mające charakter analiz, prognoz oraz programu gospodarowania zasobem. Są to dokumenty strategiczne sporządzane na okres 3 lat. Ani w odniesieniu do prognozy, ani w odniesieniu do programu nie sformułowano wymogów, by zawierały one informacje potrzebne do prawidłowego zarządzania nieruchomościami i podejmowania racjonalnych decyzji ekonomicznych. Zbycie nieruchomości, które odbywa się na podstawie decyzji gospodarującego mieniem komunalnym, czyli burmistrza, przy zgodzie rady gminy, nie jest uzależnione od wcześniejszego ich ujęcia w planie wykorzystania zasobu. Również ustawa o gospodarce nieruchomościami nie nakłada na burmistrza obowiązku aktualizacji planu wykorzystania zasobu, określa jedynie, iż winien on być opracowany na okres 3 lat. Organy samorządu terytorialnego są w zakresie gospodarowania mieniem samodzielne, a jedyną dyrektywą, którą powinny się kierować, są wyrażone w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady prawidłowej gospodarki.

(akta kontroli str. 179-208, 576-587)

1.11. W badanym okresie opracowano i przyjęto uchwałą Rady Miejskiej³⁰ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Brodnicy na lata 2021-2025. Wcześniej w Mieście obowiązywał program na lata 2016-2020³¹ lub też obowiązywał opracowany wcześniej program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazany w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³².

Ww. programy zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 tej ustawy³³. Programy te nie były aktualizowane.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie aktualizowano tych programów, ponieważ dokument nie ma charakteru norm powszechnie obowiązujących. Stanowi materiał strategiczny

²⁶ W 2019 r. - 22, w 2020 r. - 15, w 2021 r. - 17 i w 2022 r. - 13.

²⁷ Z tego 237,3 tys. zł w 2019 r., 787,8 tys. zł w 2020 r., 2 510,6 tys. zł w 2021 r. i 928,8 tys. zł w 2022 r.

²⁸ Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasta Brodnicy na lata 2018-2020 wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 351/2017 z 28 grudnia 2017 r. i Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasta Brodnicy na lata 2021-2023 wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 399/2020 z 30 grudnia 2020 r.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

³⁰ Nr XIX/185/2020 z 17 grudnia 2020 r.

³¹ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy nr XIII/91/2015 z 29 grudnia 2015 r.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

³³ W tym m.in. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach czy też zasady podwyższania czynszu oraz warunki obniżania czynszu.

w czasie podejmowania decyzji dotyczących kierunków rozwoju racjonalnej gospodarki mieszkaniowej gminy. Jego moc wiążącą można określić jako dyrektywno-indykatywną. Elementy dyrektywne tego programu, a więc te, które adresat jest prawnie zobowiązany wykonać to m.in. określenie sposobu i zasad gospodarowania mieszkaniami i budynkami. Pozostałe zagadnienia w tym m.in. planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach, czy gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy są elementami indykatywnymi programu i nie zawierają bezwzględnego obowiązku ich realizacji. Wskazują cele generalne lub problemy wymagające rozwiązania, pełniąc zarazem funkcję informacyjną. Zawarte w programie postanowienia mają charakter prognoz, analiz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze. Nie są to przepisy o charakterze normatywnym. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż nie zaistniała konieczność aktualizacji ww. dokumentu, a zbycie nieruchomości przy ul. Litewskiej, nie było uzależnione od zapisów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a jedynie od decyzji, gospodarującego mieniem komunalnym, Burmistrza i zgody Rady Miejskiej w Brodnicy.

(akta kontroli str. 209-278)

1.12. Zbywanie poszczególnych nieruchomości Miasta odbywało się na podstawie podjętych przez Radę Miejską odrębnych uchwał wyrażających zgody na ich sprzedaż. Natomiast sprzedaż lokali mieszkalnych odbywała się na podstawie uchwały nr XXXV/389/2010 z 27 września 2010 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w domach wielolokalowych na rzecz najemców.

Badanie 20 transakcji³⁴ sprzedaży o wartości 4 705,3 tys. zł wykazało, że dokonano je w trybie zgodnym z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. 19 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, a w jednym przypadku bezprzetargowo (na podstawie art.37 ust. 3 pkt 1 i art. 68. ust.1 pkt 2 ww. ustawy). W postępowaniach tych m.in.:

- ustalenie wartości nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży następowało na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę;
- sprzedaż poprzedzona była stosownymi wykazami nieruchomościami przeznaczonymi do sprzedaży, wywieszonymi na okres 21 dni;
- transakcja poprzedzona była zgodą na sprzedaż nieruchomości wyrażoną odpowiednią uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy;
- w 12 przypadkach zbywane nieruchomości przeznaczenie były do sprzedaży w Planie wykorzystania zasobu Gminy Miasta Brodnicy na lata 2018-2020 lub na lata 2021-2023, natomiast osiem pozostałych nie miało takiego przeznaczenia.

W dwóch spośród ww. 20 badanych transakcji sprzedaży nie sporządzono zawiadomień o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 286-292)

1.13. W badanym okresie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej nr XII/113/2007 z 20 grudnia 2007 r. i nr VIII/63/2019 z 22 lipca 2019 r. podjęte na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵ określające zasady nabywania, zbycia, wydzierżawiania lub najmu nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Brodnicy. W uchwałach tych wyrażono zgodę na

³⁴ Spośród 67 o łącznej wartości 6 566,1 tys. zł.

³⁵ Dz. U. z 2023 r., poz.40 ze zm.

wydzierżawianie lub najem nieruchomości tych lub ich części, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawrą kolejne umowy na okres nieprzekraczający trzech lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Udostępnianie nieruchomości Miasta poprzez ich dzierżawę następowało na podstawie umów zawartych przez Burmistrza.

Badanie 20 umów dzierżawy wykazało, że:

- przed wydzierżawieniem nieruchomości podano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczone do dzierżawy, które wywieszono były na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczono je na stronie internetowej Urzędu;
- umowy dzierżawy zawarto zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej: nr XII/113/2007 z 20 grudnia 2007 r. i nr VIII/63/2019 z 22 lipca 2019 w sprawie określenia zasad wydzierżawiania lub najmu nieruchomości stanowiących własność Gminy - na czas oznaczony, a w jednym przypadku na czas nieoznaczony, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej nr V/27/2011 z 27 stycznia 2011 r.;
- ustalono stawki czynszu zgodnie z zarządzeniami Burmistrza w sprawie ustalania stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy Miasta Brodnicy³⁶ lub w przypadku braku stosownych stawek w zarządzeniach – na podstawie odrębnej decyzji Burmistrza podjętej na Kolegium Doradczym Burmistrza. Stawki te przed zawarciem umowy podane zostały do publicznej wiadomości w wywieszonych ww. wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy;
- w umowach zawarto zapisy dotyczące warunków waloryzacji opłat i czynszu³⁷, zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasady i zakres odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia.

(akta kontroli str. 314-374)

1.14. W badanych latach 2019-2022 ustalono łącznie 63 opłaty adiacenckie na łączną kwotę 338,8 tys. zł, w tym w 2019 r. na kwotę 162,6 tys. zł, 20 w 2020 r. na kwotę 112,6 tys. zł, 12 w 2021 r. na kwotę 86,8 tys. zł i sześć w 2022 r. na kwotę 26,8 tys. zł. Otrzymane z tego tytułu dochody wynosiły w 2019 r. 131,9 tys. zł, w 2020 r. 151,0 tys. zł, w 2021 r. 90,6 tys. zł i w 2022 r. 65,0 tys. zł, łącznie 438,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 11-16)

1.15. W badanych latach 2019-2022 nie ustalono w Urzędzie opłat planistycznych, ani nie uzyskano dochodów z tego tytułu w tym okresie.

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej. Jednakże prowadzono takie analizy uwidaczniając to odpowiednim zapisem w rzeczowym wykazie akt.

Z analizy tych wykazów wynikało, że do Urzędu wpłynęło w 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2020 r. odpowiednio: 83, 76, 100 i 102 odpisów aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości. W żadnym przypadku nie zaistniała przesłanka do naliczenia tej opłaty m.in. w związku z upływem 5 lat od wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, braku takiego planu, tożsamyh funkcji w starym

³⁶ Nr: 27/2018 z 26 stycznia 2018 r., 48/2020 z 7 lutego 2020 r.,

³⁷ Z tym, że w 2021 r. i 2022 r. odstąpiono od naliczenia waloryzacji czynszu.

i nowym planie, czy braku podstawy naliczenia takiej opłaty np. w przypadku umów darowizny.

(akta kontroli str. 11-16, 507, 514-561)

1.16. Rada Miejska nie podejmowała, ani nie obowiązywały w badanym okresie uchwały dotyczące wprowadzenia opłat lokalnych z tytułu opłaty: miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej i od posiadania psów. Podjęła jedynie uchwały dotyczące wprowadzenia opłaty targowej o nr: XXIX/255/2017 z 30 listopada 2017 r., XVIII/170/2020 z 29 października 2020 r. i XXXII/264/2021 z 25 listopada 2021 r.³⁸.

W 2019 r., 2020 r. i 2022 r. osiągnięto dochody z tej opłaty w wysokości odpowiednio: 91,2 tys. zł, 83,0 tys. zł i 113,0 tys. zł. W 2021 r. nie osiągnięto dochodów z tego tytułu, ponieważ opłaty tej nie pobierano, co wynikało z art. 31 zzm ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁹.

(akta kontroli str. 11-16, 464-472)

1.17. Rada Miejska nie podjęła uchwały o wprowadzeniu opłaty reklamowej od właścicieli, posiadaczy, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych oraz dzierżawców nieruchomości lub obiektów budowlanych. W związku z tym w badanym okresie opłaty takiej nie pobierano.

W Urzędzie prowadzono ewidencję i pobierano opłaty od reklam i tablic umieszczonych na nieruchomościach Miasta. Wg stanu na 23 marca 2023 r. w ewidencji tej znajdowały się trzy reklamy. W 2022 r. otrzymano z tego tytułu opłatę w wysokości 20,1 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że wprowadzenie takiej opłaty wymagałoby wcześniejszego podjęcia⁴⁰ uchwały krajobrazowej, która ustalałaby zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Przed podjęciem takiej uchwały należałoby poczynić szereg czynności w tym przeprowadzić audyt nośników reklamowych na terenie gminy. W związku z tym, w ocenie Burmistrza, wysokie koszty poniesione na sporządzenie uchwały reklamowej mogą być niewspółmierne do potencjalnych efektów jej egzekwowania, tj. ewentualnych wpływów z kar pieniężnych za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnych z przepisami uchwały krajobrazowej oraz opłaty reklamowej.

W związku z tym Burmistrz podał, że wstrzymał się na razie ze skierowaniem pod obrady rady uchwały o przygotowaniu projektu takiej uchwały, jednakże nadal będzie ta sprawa monitorowana, a praktyka innych samorządów pokaże, że uchwały krajobrazowe są sprawnym instrumentem porządkowania przestrzeni publicznej, Burmistrz Brodnicy zwróci się do Rady Miejskiej ze stosownym projektem uchwały.

(akta kontroli str. 460-463, 505-513, 589)

1.18. W badanym okresie nie prowadzono kontroli podatkowych u podatników w rozumieniu przepisów działu VI Ordynacji podatkowej.

Burmistrz i Dyrektor⁴¹ wyjaśnili, że nie przeprowadzano takich kontroli głównie z powodu braku odpowiednich zasobów kadrowych, przypisanych do realizacji zadań

³⁸ Uchwały w sprawie opłaty targowej.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

⁴⁰ Na podstawie art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977).

⁴¹ Wydziału Obsługi Budżetu, Podatków i Opłat Urzędu, dalej: „Dyrektor”.

dotyczących podatków i opłat w Wydziale Obsługi Budżetu, Podatków i Opłat. Ponadto podał, że należy zauważyć, iż pojawiające się w ostatnim okresie nowe techniczne możliwości pozyskiwania i weryfikacji danych dotyczących przedmiotów opodatkowania, pozwalają w coraz szerszym zakresie na weryfikację deklaracji i informacji podatkowych (np. dostęp do systemu Geoportal i innych aplikacji przydatnych ze względów podatkowych). To wszystko powoduje, że cel kontroli podatkowej - sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, można w coraz większym stopniu osiągnąć przy wykorzystaniu tych możliwości, bez konieczności przeprowadzania fizycznej kontroli u podatnika.

(akta kontroli str. 460-463, 976-979)

1.19. Burmistrz wyjaśnił, że w celu zwiększenia dochodów własnych podejmowano kompleksowe działania, zgodnie z uchwałą nr IY/19/2019 Rady Miejskiej z 29 stycznia 2019 r. w sprawie kierunków działań Burmistrza Brodnicy na lata 2018-2023. W tym w szczególności poprzez realizację działań w odniesieniu do obydwu podatków dochodowych, pośrednio wpływających na zwiększenie dochodów własnych w wyniku zwiększania poziomu zatrudnienia, wielkości dochodów osiąganych przez mieszkańców i lokalne firmy oraz miejsca ich działalności. Działania te pozwalają również na zwiększenie wpływów z podatków i opłat lokalnych.

Ponadto dodał, że np. nie wprowadzono opłaty od posiadania psów, która obowiązywała w Mieście do 2010 r. ze względu na znikomy udział w dochodach własnych budżetu Miasta przy jednoczesnej konieczności poniesienia kosztów poboru tej opłaty.

(akta kontroli str. 505-513)

1.20. W okresie objętym kontrolą 2019-2022 w Mieście obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów w związku z czym, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 16 330,6 tys. zł. W latach 2019-2022 skutki te wynosiły odpowiednio: 4 539,0 tys. zł, 3 221,9 tys. zł, 4 162,5 tys. zł i 4 407,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 460-463)

1.21. Miasto prowadziło analizy dotyczące jej sytuacji demograficznej, wg której m.in. odnotowano wzrost urodzeń w latach 2014-2021, a następnie pojawiła się tendencja spadkowa. Ogółem w latach 2019-2022 liczba zameldowanych osób na terenie Miasta nieznacznie się obniżyła z 27 857 osób w 2019 r. do 26 723 osób w 2022 r.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w celu przeciwdziałania zachodzącym negatywnym tendencjom demograficznym podejmowano działania m.in. poprzez wprowadzenie (1) świadczeń: „miejskiego bonu żłobkowego” czy jednorazowej zapomogi w wysokości 1 tys. zł z tytułu urodzenia się żywych dzieci podczas porodu wielorakiego, na każde dziecko; (2) realizowanie wielu programów profilaktycznych; (3) zabezpieczenie dostępu do szkół i przedszkoli dla wszystkich rodzin; (4) funkcjonowanie bezpłatnej komunikacji miejskiej z rozkładem jazdy dopasowanym do zajęć dzieci w szkołach; (5) rozbudowie i unowocześnianiu infrastruktury miejskiej pozwalającej na wygodne życie mieszkańców Brodnicy.

(akta kontroli str. 505-513)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sześciu (15%) przypadkach spośród 40 badanych nowo wybudowanych nieruchomości nie wezwano podatników (osoby fizyczne) do złożenia wyjaśnień

w sprawie przyczyn niezłożenia przez nich informacji podatkowych IN-1/deklaracji DN-1, pomimo upływu wymaganego terminu i posiadanej wiedzy o tych nieruchomościach przekazanej przez PINB w Brodnicy w okresie od 317 do 1 076 dni i jednocześnie upływu od 109 do 746 dni od dnia powstania obowiązku podatkowego do dnia wydania decyzji ustalającej (wymiarowej). W przypadkach tych zobowiązani podatnicy złożyli ww. informacje z opóźnieniem od 109 do 1 064 dni o dnia wymaganego na złożenie tych deklaracji. W pięciu przypadkach wydano decyzje wymiarowe na łączną kwotę 89,9 tys. zł a w jednym podatnik złożył deklarację na kwotę podatku w 2021 r. wynoszącą 110,4 tys. zł.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, osoby fizyczne mają obowiązek złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach i budowlanych, sporządzoną na formularzach według ustalonego wzoru w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zdarzenia, które ma wpływ na wysokość opodatkowania. Jednocześnie zgodnie z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku. Natomiast zgodnie z art. 21 § 3 tej ustawy jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadkach tych pomimo braku ww. wezwań podatnicy ci złożyli informacje lub deklaracje, a wydane decyzje podatkowe i wynikające z nich zobowiązania w podatku od nieruchomości zostały uregulowane. W tej sytuacji nie doszło do uszczuplenia dochodów własnych budżetu miasta. Głównym czynnikiem, wpływającym na wskazane przypadki opóźnień w terminach, był brak odpowiednich zasobów kadrowych przypisanych do realizacji zadań w zakresie podatku od nieruchomości w sytuacji rosnącej rokrocznie liczby podatników i spraw. Z uwagi na fakt, iż nowo wybudowane przedmioty opodatkowania, podlegają obowiązkowi podatkowemu od następnego roku podatkowego, niezłożenie w terminie przez podatników informacji w tym zakresie w dużej części nie skutkuje powstaniem zaległości podatkowej w roku wydania pozwolenia na użytkowanie. Dodatkowo wpływ na to miała trwająca pandemia Covid - 19, w która w znacznym stopniu ograniczała i utrudniała kontakt z klientem, a tym samym terminową realizację zadań (okresowe ograniczenia dostępu do urzędu i zamknięcie kas, konieczność pracy zdalnej, okresy przebywania pracowników na kwarantannie, okresy przebywania na zwolnieniach chorobowych itp.).

(akta kontroli str. 74-76, 877-882, 887-959)

NIK zauważa, że w ww. przypadkach podatnicy nie złożyli stosownych informacji/deklaracji i jednocześnie upłynął termin powstania zobowiązania podatkowego. W związku z tym poprzez zaniechanie działań w celu złożenia przez podatników informacji/deklaracji i wydania decyzji ustalających nie otrzymano dochodów w wymaganych terminach.

2. W sześciu przypadkach⁴² spośród 20 badanych decyzji ustalających podatek od nieruchomości nie doręczono ich wszystkim współwłaścicielom, tj. współmałżonkom współwłaścicieli opodatkowanych nieruchomości, co było niezgodne z art. 211 i 133

⁴² Decyzji o nr: BPO.3120.2323.2019 z 5 lutego.2019 r., BPO.3120.8158.2021 z 26 stycznia 2021 r., BPO.3120.8278.2022., BPO.3120.8267.2022, BPO.3120.8426.2022 i BPO.3120.8434.2022 wszystkie z 1 lutego 2022 r.

Ordynacji podatkowej w zw. z art. 3 ust 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z których wynika m.in. obowiązek doręczenia decyzji stronie, którą jest również małżonek podatnika będący współwłaścicielem opodatkowanej nieruchomości. Zgodnie, bowiem z art. 3 ust 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

(akta kontroli str. 162-172)

Burmistrz wyjaśnił, że we wskazanych przypadkach decyzji ustalających podatek od nieruchomości dla współmałżonków/współwłaścicieli nieruchomości, stosuje się zasadę wysyłania, ze względu na koszty tylko jednej decyzji dla współmałżonków/współwłaścicieli, z tym, że w decyzji uwzględnia się również współwłaściciela. Wysyłanie dwóch decyzji pod ten sam adres zamieszkania, powodowałoby zbyt duże koszty dostarczenia przesyłek, wymagających potwierdzenia odbioru przez adresatów. Ocenia się, że w ogólnej liczbie wydawanych decyzji podatkowych, decyzje ustalające podatek dla współwłaścicieli/współmałżonków zamieszkujących pod tym samym adresem stanowią ok. 75% wszystkich decyzji. Szacowany wzrost kosztów z tytułu wysyłki/dostarczenia samych tylko decyzji ustalających (wymiarowych) w podatku od nieruchomości na rok 2023 (10.013 decyzji - bez uwzględnienia decyzji nowych i zmieniających wysokość podatku w 2023 r.) wyniósłby ponad 60 tys. zł i wymagałby poniesienia znacznych nakładów czasu pracy i materiałów. Powodowałoby to również negatywny odbiór społeczny w postaci potencjalnych zarzutów ze strony podatników, w większości mieszkańców miasta o niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych.

(akta kontroli str. 877, 881-882)

NIK podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem, gdy nieruchomość stanowi współwłasność, to postępowanie powinno toczyć się z udziałem wszystkich współwłaścicieli, a wydana decyzja, która stwierdza solidarny obowiązek podatkowy, powinna być doręczona wszystkim współwłaścicielom. Organ nie może sam, według własnego uznania i dowolnie wybierać współmałżonka, któremu doręczy decyzję podatkową. Tak, więc obowiązek ten winien być wykonywany niezależnie od poniesionych kosztów.

3. W dwóch spośród 20 badanych transakcji sprzedaży nieruchomości (o wartości łącznej 1 249,4 tys. zł), nie wywiązano się po przeprowadzeniu przetargu, z obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zawiadomienia osoby ustalonej jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu.

Burmistrz wyjaśnił, że w pierwszym przypadku na wniosek nabywcy wyraził, pismem z 2 grudnia 2020 r., zgodę na przesunięcie terminu i poinformował o tym, iż akt notarialny powinien być zawarty najpóźniej 30 stycznia 2021 r. Ponadto podał, że na kolejne prośby o przesunięcie tego terminu, przyszyły nabywca tej nieruchomości został poinformowany pismem z 25 lutego 2021 r. o terminie, miejscu i skutkach uchylecia się od zwarcia umowy notarialnej. Natomiast w drugim przypadku również wpłynął wniosek osoby wyłonionej jako nabywcy o przesunięcie terminu zawarcia umowy w związku z czym został on poinformowany pismem z 8 lipca 2021 r. o tym, że akt notarialny winien być zawarty do 15 listopada 2021 r. Jednakże ze względu na wyjazd osoby tej za granicę, przed upływem tego terminu nie zostało wysłane odrębne pismo w tej sprawie.

(akta kontroli str. 291-292, 299-307, 576-587)

NIK zauważa, że w obu przypadkach nie wykonano tego obowiązku, bowiem w pierwszym przypadku przyszły nabywca został poinformowany o miejscu i terminie zawarcia umowy notarialnej, ale po 93 dniach zamiast w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu (24 listopada 2020 r.), a w drugim w ogóle nie sporządzono takiego zawiadomienia.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Rzetelnie wykonywano czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach i deklaracjach podatkowych, jednakże nie podejmowano odpowiednich czynności w przypadkach nieterminowego składania przez zobowiązanych do tego podatników informacji/deklaracji dotyczących nowo wybudowanych nieruchomości. Prawidłowo realizowano zadania wynikające z gospodarowania nieruchomościami, w tym dotyczące uzyskiwanych z tego tytułu dochodów własnych. Stwierdzono jedynie brak sporządzenia dwóch zawiadomień o terminie, miejscu transakcji sprzedaży nieruchomości.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych

2.1. W latach 2019-2020 stan zaległości ogółem z tytułu dochodów własnych Gminy utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio: 15 260 tys. zł i 15 882 tys. zł. Jednak był on wyższy od 2018 r. o odpowiednio: 7 000 tys. zł (o 84,7%) i 7 622 tys. zł (o 92,3%). W następnych latach (2021-2022) poziom tych zaległości również utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio: 9 920 tys. zł i 10 076 tys. zł i był znacznie niższy niż w latach poprzednich (2019-2020), tj. o odpowiednio: 5 962 tys. zł i 5 806 tys. zł w stosunku do 2020 r. i stanowił odpowiednio: 62,5% i 63,4% (w stosunku do 2020 r.).

Największy wpływ na ww. zwiększenia i zmniejszenia zaległości ogółem miały zaległości z tytułu pozostałych dochodów w tym w szczególności dotyczące innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności wpływy z usług, rekompensaty, wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych i pozostałe dochody.

Zaległości z tytułu podatków w 2020 r. wynosiły 1 810 tys. zł i były wyższe od zaległości tych w 2019 r. wynoszących 1 640 tys. zł, tj. o 170 tys. zł (10,4%). W 2021 r. zaległości te nadal wzrastały i wynosiły 2 109 tys. zł, tj. były wyższe o 299 tys. zł (16,5%) od 2020 r. W 2022 r. odnotowano zmniejszenie zaległości do wysokości 1 991 tys. zł, tj. o 118 tys. zł (o 5,6%).

Burmistrz wyjaśnił, że monitorowanie wpływów z tytułu dochodów własnych odbywało się w szczególności poprzez analizę kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania dochodów (Rb-27S), bieżącą analizę stanu kont rozrachunkowych, a w przypadku dochodów z tytułu podatków lokalnych również kartotek podatkowych i kont podatników według stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów oraz analizę raportów zaległości wszystkich podatników.

(akta kontroli str. 18-19, 976-979)

2.2. W latach 2019-2022 w Urzędzie przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z zapłatą podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku.

⁴³ Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm. Dalej: „upea”.

W okresie objętym kontrolą zobowiązanym posiadającym zaległości z tytułu podatków wysłano łącznie 6 008 upomnień na łączną wartość 2 825,4 tys. zł, z tego w roku 2019 - 1 324⁴⁴, w roku 2020 – 1 620⁴⁵, w roku 2021 – 1 450⁴⁶ i w roku 2022 - 1614⁴⁷. W związku z bezskutecznym upływem terminów określonych w upomnieniach w analizowanym okresie wystawiono 1 035 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 673,5 tys. zł⁴⁸. W Urzędzie nie wprowadzono procedur wewnętrznych regulujących zasady dochodzenia należności publicznoprawnych, w szczególności ustalających terminy dla wystawienia upomnienia i tytułu wykonawczego. Burmistrz wyjaśnił, że według niego przepisy wykonawcze do Ordynacji podatkowej szczegółowo określają zasady i terminy postępowania w zakresie egzekucji zaległości. Wobec powyższego nie ma konieczności wprowadzania zasad instrukcyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 631, 877-879, 881-882)

Analiza 40 spraw dotyczących dochodzenia zaległości w podatku od nieruchomości i łącznego zobowiązania podatkowego na koniec poszczególnych okresów objętych badaniem⁴⁹, o łącznej wartości 277,9 tys. zł, wykazała, że:

- a) w jednym przypadku zaległość została przypisana w wyniku niewłaściwego zaksięgowania wpłaty;
- b) w trzech przypadkach w badanym okresie nie podejmowano żadnych czynności ze względu na zakończenie postępowania egzekucyjnego przed 2019 r.;
- c) w każdym z 36 przypadków wystawiono upomnienia, które zawierały elementy określone odpowiednio: w § 8 i § 4 rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych odpowiednio z dnia 30 grudnia 2015 r.⁵⁰ oraz z dnia 23 lipca 2020 r.⁵¹, m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

W 36 badanych przypadkach wystawiono 71 upomnień na łączną kwotę zaległości (należność główna) 161,9 tys. zł. Upomnienia te wystawiono w terminach od pięciu do 394 dni od dnia powstania zaległości, z tego w terminie do 30 dni od terminu płatności upomnienia wystawiono 21 (29,6 %), natomiast w pozostałym terminie od 31 do 394 dni w 50 przypadkach (70,4%) co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 2b*;

d) w sześciu przypadkach po upomnieniach podatnicy wpłacili całe zaległe kwoty podatków w łącznej wysokości 30,2 tys. zł⁵²;

e) w związku z brakiem wpłat w 30 przypadkach wystawiono 48 tytułów wykonawczych na kwotę 142,9 tys. zł. We wszystkich przypadkach tytuły były

⁴⁴ O wartości 540,8 tys. zł.

⁴⁵ O wartości 761,7 tys. zł.

⁴⁶ O wartości 785,2 tys. zł.

⁴⁷ O wartości 737,7 tys. zł.

⁴⁸ W tym: 257 tytułów w 2019 r. o wartości 109,6 tys. zł, 173 w 2020 r. o wartości 100,9 tys. zł, 336 w 2021 r. o wartości 292,5 tys. zł i 269 w 2022 r. o wartości 170,5 tys. zł.

⁴⁹ Badaniem objęto zaległości powstałe na koncie zobowiązanego wg stanu na 31.12.2019 – 10 przypadków na łączną kwotę 147,7 tys. zł, co stanowiło 9,0% zaległości podatkowych; 31.12.2020 – 10 przypadków na łączną kwotę 47,0 tys. zł, co stanowiło 2,6% zaległości podatkowych; 31.12.2021 – 10 przypadków na łączną kwotę 57,6 tys. zł, co stanowiło 2,7% zaległości podatkowych; 30.12.2022 – 10 przypadków na łączną kwotę 25,6 tys. zł, co stanowiło 1,3% zaległości podatkowych.

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. (uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.), dalej „rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2015 r.”.

⁵¹ Dz. U. poz. 1294. (uchylony z dniem 20 lutego 2021 r.), dalej „rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2020 r.”.

⁵² W tym należność główna -29 537,3 zł, odsetki -623 zł i koszty - 66,8 zł.

wystawione zgodnie z wzorami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej i przekazane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych. W dwóch nie wystawiono tytułów mimo upływu terminu wynikającego z upomnienia i braku zapłaty przez okres od 73 do 149 dni, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2a;

f) tytuły wykonawcze wystawiane były w okresie od dwóch do 214 dni po upływie terminu określonego w upomnieniu do zapłaty zaległości, z tego w terminie do 30 dni w 16 przypadkach (32%), a w terminie powyżej 30 dni (od 31 do 214 dni) w 34 przypadkach (68%), co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2c;

g) po wystawieniu tytułów wykonawczych organ egzekucyjny ściągnął zaległości w całości lub częściowo na łączną kwotę 56,4,9 tys. zł. Natomiast do dnia badania nie zostały ściągnięte żadne zaległości, ani podatnicy nie wpłacili żadnych kwot w 17 spośród 40 badanych przypadków. Z tego w trzech przypadkach w badanym okresie nie podejmowano żadnych czynności ze względu na zakończenie postępowania egzekucyjnego przed 2019 r.

(akta kontroli str. 590-630, 632-665)

2.3. W Urzędzie nie przyjęto wewnętrznych uregulowań dotyczących dochodzenia zaległości cywilnoprawnych. Badanie 20 umów dzierżawy nieruchomości wykazało, że we wszystkich przypadkach⁵³ dzierżawcy wpłacili należny czynsz⁵⁴ w kwotach i terminach zgodnych z zawartymi umowami.

(akta kontroli str. 375-413)

Badanie 40 zaległości cywilnoprawnych⁵⁵ (w tym z tytułu dzierżawy, użytkowania wieczystego, przekształcenia prawa użytkowego) na łączną kwotę 74,9 tys. zł wykazało, że:

- nie podejmowano działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego dokonania zaległych wpłat przez zobowiązane osoby;
- w 15 przypadkach⁵⁶ nie podjęto żadnych czynności w latach 2019-2022. Jednakże w przypadkach tych przed 2019 r. wystosowano pisemne wezwania do zobowiązanych osób o uregulowanie zaległych opłat, uzyskano sądowe nakazy zapłaty, skierowano sprawy do egzekucji komorniczej, a egzekucje w przypadkach tych okazały się bezskuteczne;
- w jednym nie podjęto żadnych czynności w latach 2019-2022⁵⁷, przy czym egzekucja komornicza była bezskuteczna, a jednocześnie dokonano umorzenia tej zaległości;
- w sześciu przypadkach dotyczących zaległości na łączną kwotę 1,8 tys. zł, dotyczących trzech dłużników, nie podjęto żadnych czynności latach 2019-2022⁵⁸ w związku ze śmiercią zobowiązanych osób, w tym nie podjęto działań w celu dochodzenia należności tych od spadkobierców nieruchomości związanych z tymi zaległościami;

⁵³ Z losowo wybranych opłat miesięcznych lub rocznych.

⁵⁴ Za losowo wybrany okres z lata 2019-2020.

⁵⁵ Wg stanu na 31.12.2019 r., 31.12.2020 r., 31.12.2021 r. i 31.12.2022 r.

⁵⁶ Zaległości na dzień kontroli 4 maja 2023 r. stanowiły kwotę 15,6 tys. zł.

⁵⁷ Czynności podjęte przed 2019 r., a egzekucja bezskuteczna.

⁵⁸ W pięciu przypadkach czynności podjęte przed 2019 r., a egzekucja bezskuteczna.

Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmowano tych czynności w związku z tym, iż ewentualne koszty związane z prowadzeniem powyższych postępowań mogły przewyższać wartość odzyskanych należności.

- w 14 wystosowano pisemne wezwania do zobowiązanych osób o uregulowanie zaległości. Z tego w jednym zaległość została uregulowana, w dwóch zaległości umorzono, natomiast w 11 nie uzyskano sądowych nakazów zapłaty, w tym w dwóch przypadkach dotyczących tej samej osoby umorzono w 2021 r. postępowanie egzekucyjne wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, natomiast w dziewięciu dotyczących czterech osób nie podjęto tej czynności mimo nieuregulowania zaległości na łączną kwotę 6,9 tys. zł, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3;

- w czterech przypadkach nie podjęto żadnych działań, jednakże zaległości te zostały uregulowane lub odpisane⁵⁹.

(akta kontroli str. 715-809)

2.4. W badanym okresie w Urzędzie wystąpiło 14 przypadków przedawnienia zaległości podatkowych i opłat na kwotę 34,9 tys. zł.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że prowadzono w Urzędzie analizy przyczyn przedawniania się zaległości z tytułu podatków i opłat oraz zaległości cywilnoprawnych. Główną przyczyną wystąpienia tych przedawnień był brak możliwości zastosowania środków egzekucyjnych prowadzących do umorzeń tych postępowań.

(akta kontroli str. 976-979, 1002)

Badania 12 przedawnień (na łączną kwotę 33,1 tys. zł) wykazało, że w Urzędzie prawidłowo dokonano odpisów tych należności, bowiem dokonano analiz wg których stwierdzono, że upłynął termin 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego w którym upłynął termin płatności podatku. W każdym z nich podjęto czynności windykacyjne zmierzające do wszczęcia egzekucji. Podatnikom wysłano upomnienia oraz wystawiono tytuły wykonawcze, które przekazane zostały do właściwych naczelników urzędów skarbowych. Jednocześnie prowadzone postępowania egzekucyjne okazały się bezskuteczne lub organ egzekucyjny nie zastosował środka egzekucyjnego, który spowodowałby przerwanie biegu terminu przedawnienia.

(akta kontroli str. 1002-1026)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednym (5%) spośród 20 analizowanych przypadków deklaracji podatkowych podatku od środków transportowych nie wystawiono upomnienia mimo, iż podatnik nie zapłacił I i II raty podatku w wysokości 1,7 tys. zł przez okres odpowiednio: 44 i 105 dni od dnia wymaganego do zapłaty, co było niezgodne z art. 6 §1 upea.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to m.in. z trudności związanych z ograniczeniami wynikającymi z ogłoszonej pandemii COVID-19. W przypadku tym kontaktowano się z podatnikiem, który z powodu pandemii musiał ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, a jednocześnie do tej pory zawsze regulował należności podatkowe w terminie. Po uzyskaniu możliwości zapłaty, podatnik uregulował swoje zobowiązania wraz odsetkami.

(akta kontroli str. 178, 576-587)

⁵⁹ W związku z umorzeniem zaległości.

2. Spośród 40 przypadków dochodzenia należności podatkowych:

a) w dwóch (5%)⁶⁰ przypadkach mimo braku zapłaty zaległości podatkowych w kwocie 4,3 tys. zł w terminie wyznaczonym w trzech upomnieniach⁶¹, nie wystawiono tytułów wykonawczych przez okres od 73 do 149 dni, celem dochodzenia tych należności w postępowaniu egzekucyjnym, co było niezgodne z art. 6 §1 upea obligującym wierzyciela do podejmowania działań w celu zastosowania środków egzekucyjnych;

b) w 34 (85%) przypadkach wystawiono 50 upomnień na łączną kwotę 96,5 tys. zł w terminie powyżej 30 dni, tj. od 31 do 393 dni od dnia upływu terminu płatności, zamiast niezwłocznie stosownie do § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2015 r. lub § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2020 r. lub § 3 pkt 1 lit a rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶²;

c) jako nierzetelne należy uznać wystawienie w 25 (62,5%) przypadkach 30 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 82,8 tys. zł w okresie od 31 do 214 dni po upływie terminu określonego w upomnieniu do zapłaty zaległości, co w konsekwencji opóźniało wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wystawiono ww. dwóch tytułów wykonawczych przez okres od 73 do 149 dni ze względu na ograniczenia związane z wprowadzeniem pandemii COVID-19. Dodatkowo zaległości te zostały uregulowane bez konieczności kierowania spraw na drogę postępowania egzekucyjnego, co zawsze wiąże się z dodatkowymi kosztami dla podatnika, a okres trwania postępowania egzekucyjnego bywa czasem o wiele dłuższy, niż zwłoka w zapłacie.

Odnosnie upomnień wystawianych z opóźnieniem powyżej 30 dni, wyjaśnił iż wystawiano je sukcesywnie w miarę możliwości i dotyczyły wszystkich podatników. Natomiast odnośnie wystawiania tytułów wykonawczych z opóźnieniem wyjaśnił, że wystawiane były one również sukcesywnie i w miarę możliwości, jednakże wpływ na to miały również trudności związane z ograniczeniami wynikającymi z pandemii oraz z przejściem na nowy system (e-TW) dotyczący ich przesyłania.

(akta kontroli str. 635-654, 576-587)

3. W dziewięciu (22,5%) przypadkach spośród 40 badanych zaległości cywilnoprawnych dotyczących czterech osób⁶³ z tytułu opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego na łączną kwotę 6,9 tys. zł, nie uzyskano w latach 2019-2022 sądowych nakazów zapłaty pomimo skierowania wezwań do osób tych do zapłaty zaległości i przy jednoczesnym braku do dnia kontroli 4 maja 2023 r. uregulowania tych należności.

Zgodnie z art. 42 ust 2 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Dyrektor wyjaśnił, że nie podejmowano tych czynności, bowiem w przypadku zaległości dotyczących dwóch osób przebywały one za granicą kraju,

⁶⁰ Nr kartoteki 002/0157 i 001/1153.

⁶¹ Nr: 1634 z 19 października 2020 r., 1675 z 18 października 2021 r. i 1939 z 13 grudnia 2021 r.

⁶² Dz.U. poz. 2083.

⁶³ O nr: F/1614, F/5528, F/19261 i F/43045.

a w przypadkach zaległości dotyczących dwóch pozostałych osób prowadzona była bezskuteczna egzekucja z tytułu zalegania z opłatami za użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 717-720, 810-814, 877-886)

NIK zauważa, że podejmowanie wszelkich czynności zmierzających do uzyskania należności (w tym skierowania sprawy do sądu) jest obowiązkiem jednostki sektora finansów publicznych, niezależnie od okoliczności związanych z sytuacją dłużnika.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były na ogół prawidłowe i rzetelne. We wszystkich przypadkach braku wpłat podatku od nieruchomości wystawiano stosowne upomnienia. Jedynie w jednym dotyczącym zaległości podatku od środków transportowych nie wystawiono takiego upomnienia, jednakże należność ta została uregulowana. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków opóźnień w wysyłaniu upomnień i tytułów wykonawczych oraz przypadków nie wystawiania tytułów w ogóle, a także zaniechania uzyskiwania sądowych nakazów zapłaty dotyczących zaległości cywilnoprawnych.

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęło 149 wniosków o udzielenie ulg podatkowych, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej w łącznej kwocie 571,0 tys. zł, 145 dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 541,0 tys. zł, a trzy - odroczenia terminu płatności w łącznej kwocie 27,3 tys. zł i jeden wniosek odroczenia zapłaty zaległości podatkowej w kwocie 2,7 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano ogółem 89 decyzji, w tym: 85 decyzji umarzających zaległości w całości lub części na łączną kwotę 235,5 tys. zł, trzy decyzje odraczające termin płatności należności podatkowych na łączną kwotę 27,3 tys. zł i jedną decyzję odraczającą zapłatę zaległości podatkowych na kwotę 2,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1033-1037)

3.2. W latach 2019-2022 tylko w jednym przypadku podatnik wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego od decyzji Burmistrza dotyczącej odmowy udzielenia ulgi na kwotę 0,5 tys. zł. Po wniesieniu odwołania, Burmistrz uwzględnił je i dokonał zmiany wcześniej wydanej decyzji.

(akta kontroli str. 1038)

3.3. Badanie dokumentacji 60 postępowań z lat 2019-2022, tj. decyzji w sprawie udzielenia ulg – umorzenia⁶⁴ w łącznej kwocie 234,3 tys. zł podatku od nieruchomości i łącznego zobowiązania podatkowego wykazało, że:

a) we wszystkich zbadanych sprawach zachowano zasadę pisemności (art. 126 Ordynacji podatkowej);

b) złożone wnioski - co do zasady - spełniały wymogi art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej, a w przypadku braków w pismach wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia (art. 169 Ordynacji podatkowej);

c) wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony i organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie;

⁶⁴ W tym, w jednym przypadku jednocześnie rozłożenia na raty zaległości podatkowej podatku od nieruchomości w kwocie 2,6 tys. zł.

d) w 51 przypadkach postępowania prowadzone były w terminach określonych w art. 139 §1 ww. ustawy, zaś w przypadku niezakończenia sprawy w terminie, powiadamiano stronę podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazywano nowy termin zakończenia sprawy. Natomiast w dziewięciu przypadkach (15%) w wyniku tych postępowań wydano decyzje z opóźnieniem od ośmiu do 68 dni, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2;

e) w 48 przypadkach zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a w 12 (20%), w których wydano decyzję niezgodną z wnioskiem, przed jej wydaniem, nie wyznaczono stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 § 1), co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3;

f) w dziewięciu przypadkach (15%) nie rozpatrzono w całości wniosków podatników, bowiem w wydanych decyzjach nie odniesiono się do części wnioskowanej kwoty ulgi, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 4;

g) w 18 postępowaniach organ podatkowy podejmował niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zakończenia sprawy w postępowaniu podatkowym (art.122 Ordynacji podatkowej). Natomiast w 42 przypadkach (70%) podjęto decyzję o udzieleniu ulg na łączną kwotę 49,8 tys. zł pomimo, że nie zgromadzono wszystkich dowodów, które potwierdzałyby okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach, a zgromadzone dowody, nie wykazały, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, umożliwiające ich udzielenie, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 1.

(akta kontroli str. 1039-1040, 1054-1814)

3.4. Rada Miejska podjęła w 2016 r. dwie uchwały dotyczące wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych, tj. uchwałę nr XIV/96/2016 z 11 lutego 2016 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją⁶⁵ i uchwałę nr XIV/97/2016 z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej.

(akta kontroli str. 414-417, 435-459)

3.5. W latach 2019-2022 nie wpłynął do organu podatkowego żaden wniosek o zwolnienie z ww. opłat (zarówno na mocy ustawy jak i ww. uchwał Rady Miejskiej).

(akta kontroli str. 414-417)

3.6. Rada Miejska określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg o charakterze cywilnoprawnym uchwałami nr: V/32/2015 z 31 marca 2015 r.⁶⁶ i XXXIII/276/021 z 21 grudnia 2021 r. Z uchwał tych wynikało m.in., że do umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności cywilnoprawnych uprawniony był jedynie Burmistrz. Zgodnie z zasadami określonymi w tych uchwałach dłużnik zobowiązany był do złożenia wniosku zawierającego m.in. uzasadnienie do zastosowania ulgi oraz przedłożenie dokumentów potwierdzających zasadność udzielenia ulgi oraz oświadczenie o sytuacji majątkowej dłużnika wg określonego wzoru.

⁶⁵ Zm. uchwałą nr XVIII/171/2020 z 29 października 2020 r.

⁶⁶ W sprawie określenia szczegółowych zasad sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadającym Gminie Miasta Brodnicy lub jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

(akta kontroli str. 418-434)

3.7. W latach 2019-2022 udzielono 12 ulg - umorzenia należności o charakterze cywilnoprawnym⁶⁷ w łącznej kwocie 24,0 tys. zł.

Badanie wszystkich 12 ulg dotyczących należności cywilnoprawnych wykazało, że ulg tych Burmistrz udzielił poprzez oświadczenie woli, zgodnie z zasadami zawartymi w ww. uchwałach V/32/2015 z 31 marca 2015 r. i uchwałą nr XXXIII/276/021 z 21 grudnia 2021 Rady Miejskiej w Brodnicy, tj. m.in. po przedłożeniu przez dłużników uzasadnionych wniosków i oświadczeń majątkowych wg wzorów określonych tymi uchwałami.

(akta kontroli str. 414-417, 1027-1033)

3.8. W badanych latach nie udzielano w Urzędzie ulg podatkowych, które stanowiły pomoc publiczną w rozumieniu przepisu art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, ani ulg w należnościach cywilnoprawnych, które na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwał rady gminy stanowiły pomoc publiczną.

(akta kontroli str. 414-417)

3.9. W latach 2019-2022 nie udzielano ulg podmiotom gospodarczym w spłacie należności cywilnoprawnych. Natomiast przy udzielaniu ulg w spłacie należności publicznoprawnych stosowano zasady udzielania pomocy publicznej.

Badanie 26 przypadków pomocy de minimis⁶⁸ wykazało m.in., że:

- kwoty pomocy udzielonej jej beneficjentom w ciągu roku, w którym jej udzielono oraz dwóch lat poprzednich nie przekroczyła 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze transportu drogowego towarów - 100 tys. euro, stosownie do przepisów Rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis⁶⁹;
- wraz z wnioskiem o udzielenie tej pomocy zostały złożone wszystkie informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁷⁰, w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a⁷¹, za wyjątkiem oświadczeń/zaświadczeń o otrzymaniu pomocy de minimis, których w 13 przypadkach nie przedstawiono, lub przedstawiono je nieaktualne, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 5a;
- beneficjentom pomocy wydawano, w dniu udzielenia pomocy, zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis (art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej), zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie⁷². W jednym przypadku w wydanym zaświadczeniu o pomocy de minimis wpisano numer identyfikacji podatkowej (NIP) beneficjenta niezgodny z jego numerem.

⁶⁷ W 10 przypadkach z tytułu opłaty rocznej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w dwóch przypadkach z tytułu dzierżawy nieruchomości.

⁶⁸ Badaniem objęto 26 postępowań z próby ogółu 60 badanych ulg.

⁶⁹Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1; dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, dalej: "ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej".

⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm.).

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 350.

(akta kontroli str. 1974-1975)

3.10. Ponadto badanie ww. 26 przypadków udzielenia ulg stanowiących pomoc de minimis wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach dane dotyczące udzielonej pomocy de minimis przekazane Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷³ zgodne były z wydanymi decyzjami o przyznaniu ulgi;
- w dwóch przypadkach przekazano Prezesowi UOKiK sprawozdania z udzielonej pomocy publicznej za pomocą aplikacji SHRIMP⁷⁴ terminowo, a w pozostałych 24 przekazano je z opóźnieniem od jednego do 898 dni, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 6.

(akta kontroli str. 1924-1973, 1976-1977)

3.11. W okresie objętym kontrolą podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń wykazy⁷⁵ osób prawnych, 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.

Wykazy za 2019 r., 2020 r. i 2021 r. były publikowane w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Dane zawarte w wykazach, tj. nazwy podatników, kwoty ulg, oraz nazwy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w związku z ulgami podatkowymi były zgodne z wydanymi decyzjami.

(akta kontroli str. 1909-1917)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 42 (70%) przypadkach (spośród 60 badanych) podjęto decyzję o udzieleniu ulg polegających na umorzeniu zaległości podatku od nieruchomości na łączną kwotę 49,8 tys. zł pomimo, że nie zebrano w pełni materiału dowodowego dotyczącego okoliczności wskazywanych we wnioskach podatników, w tym m.in. ich sytuacji finansowej lub majątkowej, a także w postępowaniach tych nie zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, co było niezgodne z art. 122, 187 § 1 i art. 191 Ordynacji podatkowej. Przepisy te zobowiązują organ podatkowy do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, na podstawie którego będzie mógł ocenić czy dana okoliczność została udowodniona. W ww. postępowaniach nie wyegzekwowano od podatników części dokumentów i informacji na potwierdzenie przesłanek o ubieganie się o ulgę, zawartych we wnioskach lub w oświadczeniach podatników (np. informacji dotyczącej sytuacji finansowej podatnika w tym stanu ich należności, zobowiązań, czy też zadłużenia).

Dotyczyło to:

a) 39 decyzji umorzenia zaległości podatku od nieruchomości instytucji kultury na łączną kwotę 17,3 tys. zł (wszystkich 12 rat za 2019 r., 2020 r., 2021 r. i czterech rat

⁷³ Dalej: „UOKiK”.

⁷⁴ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

⁷⁵ Zdjęte wykazy posiadały adnotacje o wywieszeniu ich na tablicy ogłoszeń, a wykaz za 2021 r. nadal znajdował się na tablicy, na dzień oględzin - 28 lutego 2023 r.

2022 r.), w którym to postępowaniu za lata 2019-2020 nie zgromadzono poza wnioskiem żadnego materiału dowodowego, a za następane lata poza wnioskiem i zestawieniem obrotów i sald księgi głównej potwierdzających wystąpienie nadzwyczajnych sytuacji w jakich znalazł się podatnik w tym zaistnienia trudnej sytuacji której nie można było przewidzieć lub której nie można było zapobiec. Uwzględniona w decyzjach tych główna okoliczność polegająca na uzyskiwaniu niższych od planowanych dochodów nie stanowi zaistnienia wystąpienia przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, bowiem nie była spowodowana ani zdarzeniem losowym ani inną trudną sytuacją podatnika niemożliwą do przewidzenia.

(akta kontroli str. 1079-1141, 1146-1208, 1616-1737)

Dyrektor wyjaśnił, że udzielając tej ulgi wzięto pod uwagę w szczególności interes społeczny instytucji, finansowanej w głównej mierze z budżetu Gminy Miasta Brodnicy, w formie dotacji podmiotowej. Dotacja podmiotowa zabezpieczała podstawowe potrzeby jednostki i była kalkulowana z zachowaniem zasad obowiązujących w zakresie finansów publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny. W tej sytuacji wysokość udzielanej dotacji nie była adekwatna do zgłaszanych potrzeb instytucji i jej oczekiwań w tym zakresie. Instytucja ta, działając jako samorządowa instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów (art. 28 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷⁶). Natomiast, jak wiadomo, przychodami instytucji kultury mogą być przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Z analizy dotychczasowej działalności instytucji wynika, że podstawowym źródłem przychodów jest dotacja podmiotowa miasta, będącego organizatorem instytucji kultury. W związku z powyższym sytuacja finansowa tej jednostki organowi podatkowemu była znana, choćby z racji sprawozdawczości i informacji składanych do miasta. Można więc stwierdzić, że w ramach postępowania w zakresie umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości tej jednostki spełniony został zapis art. 187 § 3 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi podatkowemu z urzędu nie wymagają dowodu.

(akta kontroli str. 562-568)

NIK zauważa, że zgodnie ze Statutem ww. instytucji kultury oraz przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 12) organizator – Gmina Miasto Brodnica winna zapewnić jednostce tej - instytucji kultury - środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Z powyższego wynika, że Gmina powinna zapewnić środki finansowe na prowadzenie działalności tej instytucji, a w szczególności na utrzymanie jej obiektów, w tym na opłacenie podatku od nieruchomości, w planie finansowym tej jednostki, a nie poprzez udzielenie jej ulg w zaległościach tego podatku. Odnosząc się natomiast do wyjaśnień należy podkreślić, że w ww. decyzjach wskazywano jedynie na istnienie interesu publicznego, polegającego na funkcjonowaniu tej jednostki zaspokajającej zbiorowe potrzeby mieszkańców w zakresie upowszechniania dostępu do kultury, jednak nie uprawdopodobniono wystąpienia takiej przesłanki w odniesieniu do sytuacji tej instytucji wynikającej z udzielenia lub nie, ulgi podatkowej w każdej poszczególniej decyzji. Wskazując na interes jednostki polegający na nieosiąganiu zaplanowanych

⁷⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 194 ze zm., dalej „ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”.

dochodów, nie uprawdopodobniono wystąpienia jej losowych trudności finansowych, bowiem w decyzjach tych m.in. nie odniesiono się do comiesięcznej sytuacji finansowej tej jednostki.

b) dwóch decyzji⁷⁷ umorzenia zaległości podatku od nieruchomości osobom prawnym, w tym:

- podmiotowi leczniczemu⁷⁸ na kwotę 18,6 tys. zł, w którym to postępowaniu nie zgromadzono dowodów na potwierdzenie zaistnienia argumentów wnioskodawcy o tym, że polityka finansowa NFZ była bardzo niekorzystna dla jednostki i spowodowała przejściowe i znaczne osłabienie zdolności płatniczej tej jednostki.

Wskazany we wniosku i decyzji ww. argument nie stanowił nadzwyczajnej sytuacji w jakiej znalazł się podatnik, w tym zaistnienia trudnej sytuacji której nie można było przewidzieć lub której nie można było zapobiec, bowiem dotyczył polityki finansowej NFZ, która nie dotyczyła wyłącznie tego podmiotu lecz również innych podmiotów leczniczych;

- organizacji pracodawców na kwotę 2,7 tys. zł, w którym to postępowaniu nie zgromadzono dowodów na potwierdzenie zaistnienia argumentów wnioskodawcy – pogorszenia kondycji finansowej podatnika, a uwzględniony w decyzji argument o pogorszeniu tej sytuacji ze względu na poczynione inwestycje wymiany pieca i podłączenia instalacji gazowej nie stanowi przesłanki do zastosowania takiej ulgi.

(akta kontroli str. 1059-1078, 1735-1757)

c) jednej decyzji⁷⁹ umorzenia dwóm osobom fizycznym zaległości w podatku od nieruchomości na kwotę 11,2 tys. zł, w którym to postępowaniu nie zgromadzono pełnego materiału dowodowego o sytuacji finansowej i majątkowej podatników, a ze zgromadzonych dokumentów wynikało, że podatnicy ci powołujący się na otrzymane w spadku zobowiązania i tak z majątku tego otrzymali czystą masę spadkową wartości 2,4 mln zł.

(akta kontroli str. 1785-1812)

Dyrektor, odnośnie ulgi udzielonej organizacji pracodawców, wyjaśnił że jednostka ta pełni z kolei ważną rolę na lokalnym rynku drobnej przedsiębiorczości, wspierając rozwój rzemiosła i udzielając pomocy zrzeszonym w nim rzemieślnikom i mikroprzedsiębiorcom. Jest instytucją głęboko zakorzenioną w tradycji miasta. Tu również wzięto pod uwagę ważny interes społeczny, przemawiający za udzieleniem ulgi. Ponadto wyjaśnił, że kwoty udzielonych ulg w zapłacie podatku od nieruchomości w latach 2019-2022 nie stanowiły istotnego uszczuplenia dochodów Gminy Miasta Brodnicy uzyskanych z podatku od nieruchomości. Wpływy z podatku od nieruchomości w wymienionym okresie wyniosły ogółem 83.614.443.58 zł. Udzielone ulgi w tych latach stanowiły zaledwie 0,14% wykonanych dochodów z tego tytułu, co świadczy o minimalnym zakresie stosowania przez organ podatkowy ulg w spłacie należności i zachowaniu zasady powszechności opodatkowania.

W odniesieniu do pozostałych ulg wyjaśnił, że w jego ocenie, udzielone ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych spełniały przesłanki zaistnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Zgodnie z art. 67a pkt 3 Ordynacja podatkowa organ podatkowy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Przesłanka „interesu publicznego” lub „ważnego interesu podatnika” w rozumieniu art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej

⁷⁷ Nr BPO.2.8.2019 z 20 sierpnia 2019 r. i BPO.3120.2.8.2021 z 31 maja 2021 r.

⁷⁸ Decyzja nr BPO.2.8.2019 z 20 sierpnia 2019 r.

⁷⁹ Nr BPO.3120.1.2.2022 z 30 grudnia 2022 r.

powinna być jednak oceniana wielopłaszczyznowo, tj. nie tylko z punktu widzenia interesu fiskalnego budżetu, ale także z uwzględnieniem następstw odmowy udzielenia ulgi zarówno w sferze życia społecznego, jak i indywidualnego. W orzecznictwie sądowym, dotyczącym art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej wielokrotnie zwracano już uwagę, że przesłanka „interesu publicznego” nie powinna być rozważana tylko od strony dochodowej budżetu samorządu jako zapewnienie wpływów, ale również od strony wydatków związanych np. z koniecznością uruchomienia środków z pomocy społecznej, lub pogorszeniem poziomu świadczeń lub szeroko rozumianego bezpieczeństwa życia mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Ponadto dodał, że prawidłowość stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w roku 2019 była przedmiotem kontroli kompleksowej gospodarki finansowej miasta, przeprowadzonej w roku 2021 przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy⁸⁰, która nie sformułowała żadnych zastrzeżeń i zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 562-568)

Odnosząc się do tych wyjaśnień, podkreślić należy, że RIO mimo, iż nie sformułowała takiej nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym z 16 lipca 2021 r., to jednak w swoim protokole kontroli z 19 maja 2021 r. wskazała na niezgodne z przepisami udzielenie ulgi – umorzenia podatku od nieruchomości za 2019 r. Brodnickiemu Domowi Kultury.

2. W dziewięciu przypadkach (15% badanych) postępowania prowadzone były z opóźnieniem od 8 do 68 dni, tj. niezgodnie z terminem określonym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1054-1058, 1275-1380, 1465-1497, 1574-1617, 1632-1642)

3. W 12 postępowaniach (20% badanych) nie zapewniono stronom czynnego udziału w postępowaniach stosownie do art. 123 Ordynacji podatkowej, bowiem przed wydaniem decyzji (tych niezgodnych z wnioskiem), nie wyznaczono stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było niezgodne z art.200 § 1 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1054-1058, 1079-1100, 1142-1145, 1146-1152, 1348-1380, 1385-1464, 1498-1524)

4. W dziewięciu postępowaniach (15%) nie rozpatrzono w całości wniosków podatników, bowiem w wydanych decyzjach nie dokonano rozstrzygnięcia (odmownego) odnośnie części wnioskowanej kwoty ulgi, co było niezgodne z art. 210 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1079-1100, 1348-1380, 1385-1464, 1498-1524, 1577-1615)

5. Spośród 26 przypadków postępowań dotyczących umorzenia zaległości podatkowych podatku od nieruchomości stanowiących jednocześnie pomoc publiczną: w 13 przypadkach organ podatkowy nie wezwał na podstawie art.169 § 1 Ordynacji podatkowej do uzupełnienia braków formalnych, pomimo, że podatnicy wnioskujący o ulgę przedstawili nieaktualne oświadczenia o nieotrzymaniu pomocy de minimis w roku, w którym ubiegali się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych (dwa przypadki⁸¹), nie przedstawili w ogóle

⁸⁰ Dalej: „RIO”.

⁸¹ Decyzje podatkowe o nr: BPO.3120.2.24.2020 z 10 grudnia 2020 r., BPO.3120.2.40.2020 z 10 grudnia 2020 r.

oświadczeń o nieotrzymaniu takiej pomocy w ww. okresie (siedem przypadków⁸²) lub nie przedstawili zaświadczeń o otrzymaniu takiej pomocy w ww. okresie (w czterech przypadkach⁸³).

(akta kontroli str. 1974-1975)

Dyrektor, odnośnie ww. nieprawidłowości od nr 2- 5 wyjaśnił, że wynikały one głównie z braku wystarczających zasobów kadrowych (jednoosobowej obsady pracownika), przypisanych do realizacji zadań dotyczących podatku od nieruchomości w Wydziale Obsługi Budżetu, Podatków i Opłat Urzędu. Ponadto dodał, że czynnikiem utrudniającym właściwą i terminową realizację zadań był również dość długi okres ograniczonego kontaktu z klientem i utrudnionego dostępu spowodowany wystąpieniem pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 562-568)

6. W 24 (92,3%) spośród 26 badanych przypadków przekazywania przez Urząd Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej za pomocą aplikacji SHRIMP⁸⁴ przekazano je z opóźnieniem od jednego do 898 dni, co było niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych⁸⁵.

Dyrektor wyjaśnił, że wynikało to głównie z okresowych absencji pracownika upoważnionego do dostępu i korzystania z ww. aplikacji, a także z nadmiernego obciążenia wynikającego z zakresu jego obowiązków.

(akta kontroli str. 1922-1973, 1976-1977, 2146-2147)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocena udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości w badanym okresie, ponieważ w 42 (70%) przypadkach, spośród 60 badanych postępowań podatkowych udzielono ulg w łącznej kwocie 49,8 tys. zł, niezgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, tj. pomimo niezbrania pełnego materiału dowodowego dotyczącego okoliczności wskazywanych we wnioskach podatników, a także mimo braku przesłanek „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego. Ponadto stwierdzono także inne nieprawidłowości w tych postępowaniach, w tym dotyczące pomocy publicznej.

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

4.1. Zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tytułu dochodów własnych oraz z udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były przedmiotem analizy i oceny ryzyka w latach 2019-2021, a ich ryzyko było oceniane na poziomie niskim, w związku z czym - jak wyjaśniła Sekretarz Urzędu - nie było potrzeby wdrażania dodatkowych mechanizmów kontrolnych jako działań zapobiegawczych czy działań korygujących.

(akta kontroli str. 1978-2031)

⁸² Decyzje podatkowe o nr: BPO.3124.4.1.2020 z 27 marca 2020 r., BPO.3124.4.3.2020 z 3 sierpnia 2020 r., BPO.3124.4.2.2021 z 8 marca 2021 r. i BPO.3120.1.2.2021 z 10 czerwca 2020 r., BPO.3120.1.11.2020 z 1 lipca 2020 r., BPO.3120.1.7.2021 z 1 czerwca 2021 r. i BPO.3120.1.7.2021 z 16 listopada 2021 r.

⁸³ Decyzje podatkowe o nr: BPO.3120.1.1.2021 z 12 lutego 2021 r., BPO.3120.1.12.2021 z 15 grudnia 2021 r., BPO.3120.1.33.2020 z 17 sierpnia 2020 r. i BPO.3120.1.9.2021 z 1 października 2021 r.

⁸⁴ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

⁸⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871 ze zm..

4.2. W badanych latach nie wpłynęły do Urzędu skargi i wnioski związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg.

(akta kontroli str. 1978-1983)

4.3. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem kontroli kompleksowej RIO, przeprowadzonej w 2021 r. W wyniku tej kontroli wskazano m.in. na nieprawidłowe stosowanie połowy stawki podatku dla części kondygnacji o wysokości od 1,4 m do 2,2 m zamiast całej stawki w stosunku 50% powierzchni, co faktycznie zostało w Urzędzie zmienione. Wskazano także na zaniechanie prowadzenia działań windykacyjnych wobec jednego dłużnika zalegającego z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. We odpowiedzi z 16 sierpnia 2021 r. zobowiązano się do podejmowania działań skutecznego egzekwowania należności.

W 2022 r. kontrolę dotyczącą sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy. W wyniku tej kontroli wskazano na dwa przypadki niepodjęcia przez Urząd działań w celu zwrotu udzielonych bonifikat byłym nabywcom lokali mieszkalnych, którzy dokonali wtórnej sprzedaży. Sformułowano także nieprawidłowość dotyczącą niewłaściwego naliczania bonifikaty, tj. od wartości lokalu pomniejszonej o nakłady najemców. Urząd w ramach realizacji wniosków pokontrolnych zaprzestał stosowania ww. sposobu naliczania bonifikaty oraz podjął czynności związane z wystąpieniem do osób zobowiązanych z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie.

W 2021 r. Izba Administracji Skarbowej w Bydgoszczy przeprowadziła audyt w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, w tym wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym w 2017 i 2018 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dochodów Miasta.

(akta kontroli str.1978-1983; 2055-2142)

4.4. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg w zapłacie nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem kontroli wewnętrznych, ani nie przeprowadzono audytów w tym zakresie. W planie audytu na 2023 r. ujęto wykonanie zadania dotyczącego prawidłowości ustalania i weryfikacji podatników podatku od nieruchomości. Nadzór nad tymi zadaniami sprawowany był jedynie poprzez kontrolę funkcjonalne.

(akta kontroli str. 1978-1983, 2032-2034)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W kontrolowanym okresie nie zapewniono skutecznego bieżącego nadzoru nad realizacją zadań związanych z dochodami własnymi, co przyczyniło się do wystąpienia nieprawidłowości opisanych w obszarach I-III niniejszego wystąpienia. Tym samym nie dopełniono standardów kontroli zarządczej C.11 oraz E.19, opisanych w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora publicznych⁸⁶. Nakazywały one prowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej.

Burmistrz wyjaśnił, że prowadzone były wewnętrzne kontrole funkcjonalne oraz działania z zakresu kontroli zarządczej, jednakże w działaniach tych oceniono ryzyko na poziomie niskim. Ponadto dodał, że przyjęte rozwiązania w systemie kontroli

⁸⁶ Dz. Urz. Min. Fina. z 2009 r., poz. 84. Dalej: „Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej”.

zarządczej minimalizują, lecz nie mogą w pełni wyeliminować ryzyka wystąpienia uchybień i nieprawidłowości. Jednocześnie dodał, że przeprowadzona w powyższym zakresie kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie wykazała nieprawidłowości np. w zakresie udzielanych ulg.

(akta kontroli str. 1978-2054, 2143-2143-1245)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad realizacją dochodów własnych. Wprawdzie identyfikowano ryzyka w tym zakresie, jednakże określano je jedynie na niskim poziomie. Prowadzono również kontrole funkcjonalne. Działania te przy jednoczesnym braku przeprowadzania kontroli wewnętrznych i audytów wewnętrznych, okazały się niewystarczające w celu zapobieżenia powstaniu ww. nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Niezwłoczne wzywanie podatników do przedkładania informacji/deklaracji podatkowych, w przypadkach powzięcia informacji o ich niezłożeniu w terminie.
 2. Doręczanie decyzji wymiarowych podatku od nieruchomości uprawnionym do tego osobom, w tym w szczególności współwłaścicielom tych nieruchomości.
 3. Sporządzanie w wymaganym terminie zawiadomień osób ustalonych jako nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.
 4. Podejmowanie wszystkich i w wymaganym terminie czynności mających na celu odzyskanie od dłużników zaległych należności.
 5. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w sposób odpowiadający wymogom Ordynacji podatkowej, a w przypadkach udzielania tych ulg jednocześnie przedsiębiorcom również zgodnie z przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.
 6. Terminowe raportowanie o udzielonej pomocy de minimis.
 7. Zapewnienie skuteczniejszego nadzoru w zakresie prowadzenia spraw związanych z uzyskiwaniem dochodów własnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 26 czerwca 2023 r.

Kontroler
(-) Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki