



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.006.04.2023

Ryszard Brejza
Prezydent Miasta Inowrocławia

Urząd Miasta Inowrocławia
al. Ratuszowa 36
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/072 Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Inowrocławia ¹ , 88-100 Inowrocław, al. Ratuszowa 36
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Brejza – Prezydent Inowrocławia ² , od 12 listopada 2002 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. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/37/2023 z 25 stycznia 2023 r.2. Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/38/2023 z 25 stycznia 2023 r.3. Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/43/2023 z 10 lutego 2023 r. <p>(akta kontroli str. 1-6, 130-149, 754)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w Urzędzie prawidłowo ustalano i pobierano dochody własne Miasta⁶ oraz podejmowano działania mające na celu ich zwiększenie. W tym, prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych oraz należności cywilnoprawnych, weryfikowano poprawność danych zawartych w informacjach i deklaracjach podatkowych oraz podejmowano działania związane z pozyskiwaniem dochodów z majątku Miasta. Pozytywnie oceniono także

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 26 maja 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.

⁶ Tj. Miasta Inowrocławia; dalej: „Miasto”.

co do zasady dochodzenie zaległości i udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych Miasta oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją tych dochodów.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na działalność kontrolowanej jednostki i dotyczyły: nieopracowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta na wymagany okres, opóźnień w podejmowaniu czynności windykacyjnych, nieegzekwowania od ubiegających się o pomoc de minimis wymaganych sprawozdań finansowych oraz nieterminowej publikacji wykazu osób, którym udzielono ulg w spłacie zobowiązań.

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 Miasta wynosiły odpowiednio: 249 360,7 tys. zł, 223 023,4 tys. zł, 250 653,5 tys. zł oraz 266 360,2 tys. zł i były wyższe o: 17,6%, 5,2%, 18,2% oraz 25,6% od dochodów zrealizowanych w 2018 r. (212 077,2 tys. zł). Realizacja ww. dochodów w porównaniu do lat poprzednich⁸ była niższa o 26 337,3 tys. zł (o 10,5%) w 2020 r. i wyższa w latach 2021-2022, odpowiednio o 27 630,1 tys. zł (o 2,4%) i 15 706,7 tys. zł (o 6,2%).

Spadek (per saldo) dochodów w 2020 r. wynikał głównie z niższego o 28 229,8 tys. zł (o 69,3%) poziomu dofinansowania własnych inwestycji z innych źródeł oraz niższych o 934,1 tys. zł (o 44,1%) wpływów z opłaty uzdrowskiej, w związku z ograniczeniem, z powodu pandemii Covid-19, działalności podmiotów lecznictwa uzdrowskiego, a także niższych o 136,7 tys. zł (o 31,8%) wpływów z tytułu opłaty adiacenckiej oraz ze zniesienia opłaty targowej.

Głównymi przyczynami wzrostu (per saldo) dochodów w latach 2021-2022 były zwiększone wpływy z tytułu:

- podatku od nieruchomości, odpowiednio o 1 727,6 tys. zł (o 3,9%) i o 3 204,2 tys. zł (o 6,9%), głównie z powodu wzrostu stawek podatku oraz powierzchni podlegającej opodatkowaniu;
- dochodów z majątku Miasta, odpowiednio o 2 910,2 tys. zł (o 10,3%) i o 4 093,2 tys. zł (o 13,1%), głównie z powodu wzrostu czynszów najmu i dzierżawy oraz sprzedaży nieruchomości;
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, łącznie o 10 197 tys. zł (o 14,2%) w 2021 r. W 2022 r. dochody z tego tytułu były niższe o 739 tys. zł (o 0,9%) od dochodów w roku poprzednim;
- środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, otrzymanych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom

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 Tj., w relacji „rok do roku”.

pandemii w kwotach odpowiednio: 1 501 tys. zł i 10 168,8 tys. zł (w latach poprzednich nie otrzymywano środków z tego tytułu);

- środków na uzupełnienie dochodów gmin, wyższych w 2021 r. o 13 557,4 tys. zł (o 3 541,6%). W roku następnym kwota otrzymanych z tego tytułu środków wynosiła 1 000 tys. zł i była niższa o 12 940,2 tys. zł (o 92,8%) od kwoty otrzymanej w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 150-154)

1.2. Skarbnik Miasta wskazała, że w okresie objętym kontrolą terminowość składania deklaracji i informacji⁹ oraz wpłacania podatku od nieruchomości od wybudowanych lub rozbudowanych budynków i budowli weryfikowano na podstawie zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów i budynków¹⁰ oraz informacji dotyczących zawiadomień o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleń na użytkowanie¹¹, przekazywanych do Urzędu odpowiednio przez Starostę Inowrocławskiego oraz przez PINB.

(akta kontroli str. 158-161, 165-234)

Objęte badaniem informacje, dotyczące zmian w EGiB związanych z zakończeniem budowy i wydaniem pozwoleń na użytkowanie¹², zawierały adnotacje i podpisy pracowników Urzędu dokonujących weryfikacji ewidencji podatkowej nieruchomości¹³ na podstawie ww. informacji.

We wszystkich objętych badaniem przypadkach w Urzędzie ustalono w drodze decyzji podatek od nieruchomości, zgodnie z art. 6 ust. 2 i ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(akta kontroli str. 235-242)

W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło odpowiednio:

- 601, 578, 656 i 653 (łącznie 2 488) deklaracji na podatek od nieruchomości;
- 4 345, 1 786, 2 399 i 2 194 (łącznie 10 724) informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych.

⁹ Tj., deklaracji na podatek od nieruchomości oraz informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, o których mowa w art. 6 ust. 6 i ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70; dalej: „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”); dalej, odpowiednio: „deklaracje” i „informacje”.

¹⁰ Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.), stanowiącego, że podstawę m.in. wymiaru podatków i gospodarki nieruchomościami stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (dalej: „EGiB”).

¹¹ Tj., informacji, o których mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 68 ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych”), przekazywanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu (dalej: „PINB”).

¹² Badaniem objęto próbę 80 zawiadomień o zakończeniu budowy i pozwoleń na użytkowanie budynków, wykazanych w informacji otrzymanej od PINB w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹³ Tj., ewidencji, o której mowa w art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, prowadzonej wg zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138; dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości”).

Skarbnik Miasta wskazała, że w użytkowanym w Urzędzie systemie informatycznym służącym do wymiaru podatku od nieruchomości nie było możliwości wygenerowania zbiorczych danych w ujęciu dotyczącym liczby informacji i deklaracji złożonych w związku z zakończeniem budowy lub rozbudowy i oddaniem do użytkowania obiektów budowlanych oraz liczby decyzji wydanych w takich przypadkach.

(akta kontroli str. 165-170)

Z informacji otrzymanej od PINB¹⁴ wynikało, że na terenie Miasta w latach 2019-2022 zakończono budowę i/lub rozbudowę odpowiednio: 95, 90, 98 i 102 (łącznie 385) obiektów budowlanych, tj. przyjęto: 73, 74, 83 i 86 (łącznie 316) zawiadomień o zakończeniu budowy oraz wydano: 22, 16, 15 i 16 (łącznie 69) pozwoleń na użytkowanie obiektu.

(akta kontroli str. 235-236, 828-845)

W objętych badaniem sprawach, dotyczących 80 zawiadomień i pozwoleń wykazanych w ww. informacji, w każdym przypadku były wydane w Urzędzie decyzje w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości oraz ustalone kwoty zobowiązań z tytułu tego podatku¹⁵.

(akta kontroli str. 237-242)

1.3. Badanie próby 40 deklaracji i informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości¹⁶ wykazało, że:

- zostały one sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem i w 35 przypadkach złożone do Urzędu terminowo, a w pozostałych pięciu (dotyczących informacji), od czterech do 41 dni po terminie określonym w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷;
- zawierały adnotacje i podpisy pracowników Urzędu dokonujących ich weryfikacji pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym, zgodnie z § 2 ust. 3 i 4 Zasad (polityki) rachunkowości¹⁸;
- w 35 przypadkach wpłat podatku dokonano terminowo, a w pozostałych pięciu, po terminach określonych w art. 6 ust. 7 i ust. 9 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w tym, w dwóch, w wyniku upomnień wystawionych zgodnie z § 7 ust. 2 polityki rachunkowości. W trzech przypadkach nieterminowych wpłat nie wystawiano upomnień, z uwagi na wpływ należnych kwot przed terminem określonym w § 7 ust. 2 polityki rachunkowości (dwie sprawy) oraz ze względu na

¹⁴ Tj., informacji otrzymanej przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁵ W wysokości łącznie 14,1 tys. zł.

¹⁶ Badaniem objęto po pięć informacji i po pięć deklaracji z każdego z lat 2019-2022.

¹⁷ W każdym przypadku informacje złożono przed terminem zapłaty podatku. W tym, w przypadku opóźnienia wynoszącego 41 dni, informacja została złożona 31 stycznia 2022 r., tj. przed terminem zapłaty przypadającym w dniu 15 marca 2022 r.

¹⁸ Stanowiących załącznik nr 4 do zarządzenia nr 153/2021 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości. Poprzednio obowiązywały zarządzenia Prezydenta Miasta Inowrocławia nr 179/2020 z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości i nr 199/2019 z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie określenia polityki rachunkowości oraz zakładowych planów kont dla budżetu Miasta Inowrocławia i Urzędu Miasta Inowrocławia (dalej: „polityka rachunkowości”).

wysokość kwoty zaległości, nieprzekraczającą kosztów upomnienia (w jednej sprawie), stosownie do § 7 ust. 4 polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 243-245, 260-282)

1.4. Skarbnik Miasta wskazała, że w Urzędzie nie było możliwości wygenerowania zbiorczych danych w ujęciu dotyczącym liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych i prowadzących na terenie Miasta działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania (w budynkach i lokalach mieszkalnych).

Wg stanu na koniec lat 2019-2022 na terenie Miasta było zarejestrowanych odpowiednio: 6 710, 6 854, 6 933 i 7 020 podmiotów gospodarczych, a liczba podatników podatku od nieruchomości od części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej wynosiła odpowiednio: 392, 392, 389 i 373.

(akta kontroli str. 159, 168, 319, 458, 501)

W objętych badaniem 50 decyzjach w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej podatek ten był ustalony z zastosowaniem właściwych stawek, tj. określonych w § 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b uchwały nr XLII/397/2021 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 października 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości¹⁹. Wymiaru podatku dokonano na podstawie m.in. danych wynikających z EGiB. W ww. przypadkach nie wszczynano kontroli i postępowań podatkowych.

(akta kontroli str. 258)

1.5. Zasady wymiaru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku od środków transportowych, w tym przeprowadzania i dokumentowania czynności sprawdzających dotyczących informacji i deklaracji, były określone w § 2 polityki rachunkowości.

W objętej badaniem dokumentacji dotyczącej wydania 20 decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości²⁰ w każdym przypadku były adnotacje i podpisy pracowników Urzędu dokonujących weryfikacji danych zawartych w informacjach, zgodnie z § 2 ust. 3 i 4 polityki rachunkowości. Zawarte w decyzjach dane, będące podstawy wymiaru podatku, były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych, w tym informacji i EGiB.

(akta kontroli str. 259-282)

1.6. W Urzędzie była prowadzona ewidencja dla potrzeb podatku od środków transportowych, zawierająca dane dotyczące podatnika oraz przedmiotu opodatkowania (w tym m.in.: rodzaju, marki, numeru rejestracyjnego, masy, liczby osi i roku produkcji środka transportowego), a także dane dotyczące kategorii podatkowej i stawki podatku²¹.

(akta kontroli str. 283-292)

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 5195.

²⁰ Po pięć z każdego z lat 2019-2022. W ww. przypadkach nie wszczynano kontroli i postępowań podatkowych.

²¹ Dalej: „ewidencja pojazdów”.

Objęte badaniem dane dotyczące próby stu pojazdów²², zawarte w ww. ewidencji były zgodne z danymi wykazanymi w przekazywanych przez Starostę informacjach, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych.

(akta kontroli str. 296, 299-300)

1.7. Objęte badaniem deklaracje na podatek od środków transportowych²³ były sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem i terminowo złożone do Urzędu.

(akta kontroli str. 295)

1.8. Dane zawarte w ww. deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi z informacji przekazywanych przez Starostę, a kwoty podatku obliczone z zastosowaniem stawek określonych w odpowiednich uchwałach Rady Miasta²⁴ w 16 przypadkach uiszczono były terminowo, a w pozostałych czterech, od jednego do 18 dni po terminie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stosownie do § 7 ust. 2 polityki rachunkowości²⁵, w ww. przypadkach nie wystawiano upomnień.

Na każdej z badanych deklaracji były adnotacje i podpisy pracowników Urzędu dokonujących weryfikacji danych zawartych w tych deklaracjach, zgodnie § 2 ust. 3 polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 260-282, 295)

Objętych badaniem 20 podmiotów zobowiązanych do składania w latach 2019-2022 deklaracji na podatek od środków transportowych i uiszczania wynikających z nich kwot podatku²⁶ dopełniało corocznie tego obowiązku.

(akta kontroli str. 295)

1.9. Nieruchomości stanowiące majątek Miasta były w latach 2019-2022 przedmiotem, odpowiednio:

- 44, 55, 85 i 48 umów sprzedaży;
- 109, 93, 91 i 122 umów dzierżawy;
- 422, 368, 347 i 361 umów najmu;
- jednej umowy zamiany (w 2021 r.).

Z ww. tytułów w latach 2019-2022 uzyskano wpływy w wysokości odpowiednio:

- 3 814,9 tys. zł, 2 654, 5 tys. zł, 5 964,2 tys. zł i 6 570,1 tys. zł;

²² Badaniem objęto dane dotyczące próby stu środków transportowych wykazanych w informacjach podatkowych Starosty z lat 2019-2022, w porównaniu z danymi zawartymi w ewidencji pojazdów wg stanu na koniec każdego z ww. lat.

²³ Badaniem objęto próbę 20 deklaracji, po 5 z każdego z lat 2019-2022.

²⁴ Tj., w uchwale Nr XLIII/405/2021 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 6084) oraz poprzedzających ją uchwałach: nr XXX/296/2020 z 1 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 6052), nr XVI/161/2019 z 28 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 5751) i nr XXIV/248/2016 z 28 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4414).

²⁵ Stanowiącego, że upomnienie wystawia się nie później niż po upływie 35 dni od terminu płatności podatku lub raty podatku.

²⁶ Badaniem objęto próbę 20 podatników podatku od środków transportowych, u których obowiązek zapłaty podatku, wynikający z zarejestrowania środka transportu, powstał przed 2019 r.

- 276,8 tys. zł, 348,4 tys. zł, 373,2 tys. zł i 424,2 tys. zł;
- 15 884,3 tys. zł, 17 530,8 tys. zł, 18 781,3 tys. zł i 21 259 tys. zł;
- 84,1 tys. zł w 2021 r.

(akta kontroli str. 301-307)

1.10. W Urzędzie był opracowany plan wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Inowrocławia na lata 2020-2022²⁷, zawierający elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁸. W okresie objętym kontrolą nie było planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta na rok 2019²⁹.

(akta kontroli str. 323, 325-337)

1.11. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2017-2021 i 2021-2026³⁰, zawierające elementy określone art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³¹, w tym m.in. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach oraz zasady polityki czynszowej.

(akta kontroli str. 375-418)

1.12. Objęte badaniem umowy sprzedaży oraz dzierżawy i najmu nieruchomości stanowiących majątek Miasta³² były zawarte stosownie do postanowień planu wykorzystania zasobu nieruchomości oraz programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, na zasadach określonych w uchwale nr XXXI/444/2013 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Inowrocławia³³.

W objętej badaniem próbie 20 transakcji sprzedaży nieruchomości, w 14 przypadkach zastosowano tryb przetargowy, a w pozostałych sześciu, nieruchomości sprzedano w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców (pięć transakcji)

²⁷ Stanowiący załącznik do zarządzenia nr 10/2020 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Inowrocławia na lata 2020-2022; dalej: „plan wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta na lata 2020-2022”. Poprzednio obowiązywał plan, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 48/2015 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Inowrocławia na lata 2015-2017; dalej: „planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Inowrocławia na lata 2015-2017”.

²⁸ Tj. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: „ugn”). Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości wyjaśnił, że nie było obowiązku aktualizacji ww. planu.

²⁹ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

³⁰ Przyjęte odpowiednio, uchwałą nr XXIX/317/2017 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia na lata 2017-2021 (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2017 r. poz. 2087 ze zm.) oraz uchwałą nr XXXV/326/2021 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia na lata 2021-2026 (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2021 r. poz. 1657); dalej: „programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta”.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

³² Badaniem objęto próbę 40 umów o największej wartości transakcji, dotyczących różnych nieruchomości, w tym 20 umów sprzedaży (po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą) oraz 20 umów dzierżawy i najmu dla różnych podmiotów - po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą.

³³ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2013 r. poz. 1432 ze zm.; dalej: „uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami”.

oraz użytkowników wieczystych (jedna transakcja), zgodnie z art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 5 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn oraz § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

W każdym przypadku wartość nieruchomości została ustalona w drodze wyceny w formie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 308-310, 325-337, 375-418, 435-469)

1.13. W objętych badaniem 20 umowach dzierżawy i najmu znajdowały się zapisy dotyczące: warunków waloryzacji opłat i czynszu, ustalania odsetek za niedochowanie terminu zapłaty czynszu oraz odpowiedzialności za stan przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 308-310)

1.14. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, określająca zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz zasady zawierania przez strony umów, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

(akta kontroli str. 435-469)

1.15. Objęte badaniem 40 umów sprzedaży, dzierżawy i wynajmu nieruchomości zawarto z zachowaniem zasad określonych w § 7 oraz §§ 10-18 uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str. 308-310)

1.16. Badane umowy, w 15 przypadkach zawarto w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, a w pozostałych 25, w trybie bezprzetargowym, stosownie do art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 5 oraz ust. 4 ugn i § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz §§ 14-18 uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str. 308-310)

1.17. W okresie objętym kontrolą zasady oddawania nieruchomości w dzierżawę na okres dłuższy niż 3 lata były określone w uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str. 435-469)

1.18. W latach 2019-2022 w Urzędzie ustalono odpowiednio: 13, 29, 32 i 45 (łącznie 119) opłat adiacenckich na kwoty łącznie: 384,2 tys. zł, 272,7 tys. zł, 680,1 tys. zł i 656,6 tys. zł (łącznie 1 993,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 311)

1.19. W ww. okresie opłaty planistyczne ustalono 15 decyzjami, w tym, dziewięcioma w 2019 r. oraz trzema w każdym z lat 2020 i 2022, na kwoty odpowiednio: 50,3 tys. zł, 138,3 tys. zł i 12,3 tys. zł (łącznie 200,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 312)

W Urzędzie nie było sformalizowanych zasad dotyczących ustalania opłat planistycznych.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości³⁴ wskazał, że każdy akt notarialny, wpływający do Urzędu jest weryfikowany pod kątem możliwości ustalenia ww. opłaty w okresie pięciu lat od wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁵. W przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w wyniku uchwalenia ww. planu, WGPN zwraca się do rzeczoznawcy majątkowego o opinię dotyczącą celowości sporządzenia operatu szacunkowego i wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej. W uzasadnionych przypadkach wzrostu wartości nieruchomości, opłata ta była naliczana.

(akta kontroli str. 312)

1.20. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały opłaty lokalne: od posiadania psów, uzdrowska i targowa (do końca 2019 r.). Nie było opłaty miejscowej i reklamowej.

W uzasadnieniu do uchwały znoszącej opłatę targową³⁶, jako przyczynę jej zniesienia wskazano wzrost kosztów poboru tej opłaty ponad poziom dochodów uzyskiwanych z jej tytułu.

(akta kontroli str. 338-366)

1.21. Z wyjaśnień przekazanych przez Prezydenta wynikało, że w latach 2019-2022 nie ustalano i nie pobierano opłaty reklamowej, ponieważ dla obszaru Miasta nie określono zasad i warunków, o których mowa w art. 17a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Opracowanie w Urzędzie projektu uchwały w tej sprawie wstrzymano w związku z nieudzieleniem przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na skierowane do tego organu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego pytanie prawne o zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów stanowiących podstawę ustalania ww. zasad.

(akta kontroli str. 315, 322)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie weryfikowano liczby reklam znajdujących się na terenie Miasta i nie analizowano wysokości potencjalnych dochodów z tytułu opłaty reklamowej.

Dochody z wynajmu powierzchni reklamowych na nieruchomościach należących do Miasta w latach 2019-2022 wynosiły odpowiednio: 7,2 tys. zł (cztery umowy), 7 tys. zł (dwie umowy), 4,5 tys. zł (jedna umowa) i 4,8 tys. zł (dwie umowy).

(akta kontroli str. 322, 367-368)

1.22. W Urzędzie nie było przyjętych wewnętrznych uregulowań dotyczących przeprowadzania kontroli podatkowej.

³⁴ Dalej: „WGPN”.

³⁵ Dalej: „mpzp”.

³⁶ Tj. uchwały nr XVI/158/2019 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 października 2019 r. uchylającej uchwałę w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2019 r. poz. 5748).

Skarbnik Miasta wskazała, że kontrole te były przeprowadzane na podstawie przepisów działu VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa³⁷. Wyjaśniła, że w zakresie podatku od nieruchomości wskazaniem do ujęcia w planach kontroli były niezgodności danych zawartych w informacjach i deklaracjach z danymi w EGiB, stwierdzone w trakcie weryfikacji tych danych.

(akta kontroli str. 169)

W latach 2019, 2020 i 2022 pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole podatkowe w przedmiocie prawidłowości opodatkowania gruntów, budynków i budowli, odpowiednio u: siedmiu, jednego i dziesięciu podatników. W wyniku tych kontroli dokonano przypisów podatku od nieruchomości na kwoty łącznie: 81,6 tys. zł, 1,2 tys. zł i 13,8 tys. zł (łącznie 96,6 tys. zł).

Skarbnik Miasta wskazała, że w okresie od 13 marca 2020 r. do lipca 2022 r. nie przeprowadzano kontroli na miejscu u podatnika, z uwagi na ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 169, 470-476)

1.23. W latach 2019-2022 wpływy z opłat lokalnych wynosiły odpowiednio, w przypadku:

- opłaty uzdrowiskowej: 2 117,1 tys. zł, 1 183 tys. zł, 1 553,9 tys. zł i 2 426 tys. zł;
- opłaty od posiadania psów: 100,2 tys. zł, 91,2 tys. zł, 86,2 tys. zł i 82,5 tys. zł;
- opłaty targowej: 82,4 tys. zł (w 2019 r.).

W ww. latach nie pobierano opłaty miejscowej.

(akta kontroli str. 150-154)

Z wyjaśnień przekazanych przez Prezydenta wynikało, że w celu zwiększenia dochodów własnych Miasta w Urzędzie podejmowano działania obejmujące m.in.:

- promocję Miasta, jako miejsca do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz przygotowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych na ww. cele, skutkujące wzrostem w latach 2018-2022 powierzchni nieruchomości stanowiących podstawę opodatkowania, odpowiednio o: 147 tys. m² budynków mieszkalnych, 380 tys. m² gruntów i 10 tys. m² budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 17 tys. m² pozostałych budynków;
- realizację w latach 2007-2011 projektu pn. „Inowrocławski Obszar Gospodarczy”, polegającą na kompleksowym przygotowaniu terenów inwestycyjnych zlokalizowanych w trzech strefach gospodarczych na terenie Miasta, w których wg stanu na koniec 2022 r. zainwestowało 15 podmiotów, a łączne wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości w tych strefach wyniosły 8 915,8 tys. zł. Skutkiem powyższego był także wzrost wpływów z tytułu podatku od nieruchomości oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego;

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; dalej: „Ordynacja podatkowa”.

- realizację, wraz z Gminą Inowrocław wspólnego projektu w zakresie budowy i przebudowy ulic na terenie Miasta i Gminy Inowrocław w celu udostępnienia terenów inwestycyjnych zlokalizowanych przy tych ulicach;
- współpracę z Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną³⁸ w zakresie wsparcia potencjalnych inwestorów i przedsiębiorców podejmujących działalność na terenie Miasta;
- wnioskowanie w latach 2019-2022 o dofinansowanie inwestycji z funduszy rządowych na łączną kwotę ponad 600 mln zł, z której otrzymano ok. 2,9% (18 mln zł);
- zwiększenie stawki bazowej czynszu za lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego Miasta.

(akta kontroli str. 315-321, 369)

1.24. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały stawki podatków lokalnych niższe od stawek maksymalnych określanych przez Ministra Finansów³⁹. W wyniku tego wysokość dochodów z tytułu ww. podatków w latach 2019-2022 była niższa odpowiednio o: 3 845,4 tys. zł, 1 045,2 tys. zł, 1 102,5 tys. zł, 1 071,5 tys. zł (łącznie o 7 064,6 tys. zł) od kwot dochodów możliwych do uzyskania przy zastosowaniu stawek maksymalnych. Skutki obniżenia w ww. okresie górnych stawek podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych i podatku rolnego wyniosły odpowiednio: 3 055,7 tys. zł, 3 723 tys. zł i 285,9 tys. zł.

Skutki umorzenia w latach 2019–2022 zaległości w podatkach od nieruchomości i od środków transportowych wyniosły odpowiednio 518,4 tys. zł i 15,6 tys. zł (łącznie 534 tys. zł), tj. 0,3% dochodów uzyskanych z tytułu tych podatków.

(akta kontroli str. 477-486)

1.25. Wyniki prowadzonych w Urzędzie analiz dotyczących sytuacji demograficznej Miasta były zawarte m.in. w Strategii Rozwoju Miasta Inowrocławia na lata 2021-2030⁴⁰ oraz w raportach o stanie Miasta, przedstawianych corocznie Radzie Miasta na podstawie art. 28aa ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹.

(akta kontroli str. 487-501)

1.26. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców Miasta spadała i wg stanu na koniec lat 2018-2022 wynosiła odpowiednio: 73 114, 72 561, 69 868, 68 906 i 68 460 osób. Powyższa tendencja nie przekładała się wprost na poziom dochodów Miasta z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,

³⁸ Dalej: „PSSE”.

³⁹ Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych: z dnia 25 lipca 2018 r. (M. P. poz. 745), z dnia 24 lipca 2019 r. (M. P. poz. 738), z dnia 23 lipca 2020 r. (M. P. poz. 673), z dnia 22 lipca 2021 r. (M. P. poz. 724).

⁴⁰ Stanowiącej załącznik do uchwały nr LII/492/2022 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Inowrocławia na lata 2021-2030; dalej: „Strategia”. Wnioski z analizy zjawisk w sferze społecznej dotyczyły m.in.: zmian liczby ludności Miasta, gęstości zaludnienia, wskaźnika obciążenia demograficznego (udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców), wskaźnika przyrostu naturalnego oraz salda migracji.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

które w latach 2018-2022 wynosiły odpowiednio: 67 400,6 tys. zł, 73 524,3 tys. zł, 68 209,6 tys. zł, 77 996,9 tys. zł i 76 412,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 150-155)

Z wyjaśnień przekazanych przez Prezydenta wynikało, że w celu przeciwdziałania zachodzącym w Mieście negatywnym tendencjom demograficznym⁴² podejmowano szereg działań, polegających m.in. na promocji Miasta i jego walorów uzdrowiskowych, tworzeniu warunków dla budownictwa mieszkaniowego poprzez przygotowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz wzmocnieniu potencjału gospodarczego Miasta.

(akta kontroli str. 315-321)

1.27. Tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na terenie Miasta obejmowało m.in. promocję Miasta, jako miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej oraz przygotowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych do prowadzenia tej działalności, kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych oraz współpracę z PSSE w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego przedsiębiorców podejmujących działalność na terenie Miasta.

W wyniku m.in. powyższych działań w okresie objętym kontrolą liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie Miasta wzrosła o 337 (z 6 683 do 7 020, wg stanu na koniec lat odpowiednio 2018 i 2022).

W ww. okresie dochody Miasta z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły odpowiednio: o 9 012 tys. zł (z 67 400,6 tys. zł w 2018 r. do 76 412,6 tys. zł w 2022 r.) oraz o 2 151,7 tys. zł (z 2 732,1 tys. zł w 2018 r. do 4 883,8 tys. zł w 2022 r.)

(akta kontroli str. 150-154, 315-321)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2019, pomimo takiego obowiązku wskazanego w art. 25 ust. 2a ugn.

(akta kontroli str. 323, 325-337)

Z przekazanych przez Prezydenta wyjaśnień wynikało, że przyczyną powyższej nieprawidłowości było nienależyte wykonywanie obowiązków przez pracownika Urzędu odpowiedzialnego za realizację ww. zadania.

(akta kontroli str. 315, 323)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w Urzędzie prawidłowo ustalano i pobierano dochody własne oraz podejmowano działania mające na celu ich zwiększenie.

⁴² Takim m.in., jak: spadek liczby ludności Miasta i gęstości zaludnienia, wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców, spadek wartości wskaźnika przyrostu naturalnego.

Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca nieopracowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta na wymagany okres, nie miała zasadniczego wpływu na działalność kontrolowanej jednostki.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.

2.1. Zaległości ogółem Miasta na koniec lat 2019-2022 wynosiły odpowiednio: 44 207,8 tys. zł, 45 854,1 tys. zł, 49 191,4 tys. zł i 51 263,1 tys. zł. Z tego, z tytułu:
— podatków: 5 083,7 tys. zł, 6 363,3 tys. zł, 7 530,7 tys. zł, 6 576,5 tys. zł;
— opłat: 290,1 tys. zł, 279,8 tys. zł, 421,8 tys. zł, 595,6 tys. zł;
— pozostałych dochodów własnych: 38 834,0 tys. zł, 39 211,1 tys. zł, 41 238,9 tys. zł, 44 90,9 tys. zł.

Skarbnik Miasta podała, że na ogólną kwotę zaległości największy wpływ mają zaległości z tytułu zaliczki i funduszu alimentacyjnego, dochody z mienia, a następnie z podatku od nieruchomości i od środków transportowych. Porównując rok do roku zaległości w podatkach, największy ich wzrost nastąpił w roku 2020, gdzie zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wzrosły o 28,8%, a od środków transportowych o 13%. Przyczyną wzrostu zaległości w podatkach, głównie w 2020 roku jak również w latach następnych, była zła sytuacja ekonomiczna podatników związana z kryzysem wywołanym przez epidemię COVID 19.

(akta kontroli str. 7-9, 67)

2.2. Skarbnik Miasta podała, że kontrola terminowości wpływów z tytułu dochodów własnych prowadzona jest systematycznie i na bieżąco. Po upływie terminu płatności danego podatku/opłaty lub ich raty pracownicy księgowości podatkowej dokonują analizy kont podatników ustalając czy należności zostały zapłacone. Wyniki przeprowadzonej analizy są podstawą do skierowania do zalegających podatników upomnień lub w dalszym etapie postępowania tytułów wykonawczych do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych.

Ponadto, jak podała Skarbnik Miasta, salda występujące na kontach podatników podlegają weryfikacji przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych Rb-27S i finansowych Rb-N na koniec każdego kwartału oraz na koniec każdego roku podatkowego inwentaryzacji. Powyższe działania między innymi polegają na ustaleniu czy i w jakim terminie zostały wdrożone działania mające na celu wyegzekwowanie zaległych podatków/opłat. Procedury kontroli terminowej realizacji zobowiązań zostały opisane w § 7 oraz § 8 ust. 3 polityki rachunkowości. Oddzielne zarządzenia ustalają procedury obowiązujące w przypadku dochodzenia należności z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz grzywien wymierzanych w postępowaniu mandatowym przez Straż Miejską.

(akta kontroli str. 7-9, 67)

2.3. W Urzędzie nie stosowano indywidualnych działań informacyjnych wobec podatników którzy zalegali z płatnością podatków. Skarbnik Miasta podała, że podejmując takie działania należy prowadzić ich ewidencję co nakłada na pracowników dodatkowe obowiązki, a każdemu pracownikowi księgowości

podatkowej przypada ok. 5 tys. podatników. Ponadto uznano, że takie działania są mało skuteczne.

Skarbnik Miasta podała, że prowadzono inne działania informacyjne przed podjęciem czynności windykacyjnych, takie jak:

- przed przypadającym terminem płatności podatków i opłat lokalnych oraz po ich terminie przypomina się o dokonaniu zapłaty poprzez wysłanie wiadomości sms na aplikację BLISKO do osób korzystających z aplikacji lub zarejestrowanych w aplikacji,
- zamieszcza się informację na portalu internetowym www.inowroclaw.pl o terminach płatności podatków i opłat lokalnych, punktach kasowych, godzinach otwarcia i formach płatności,
- wyżej wymienione informacje oraz wszelkie zmiany związane z płatnością podatków i opłat lokalnych publikowane są również w Informatorze Urzędu Miasta Inowrocławia „Nasze Miasto Inowrocław”.

(akta kontroli str. 68, 119-121)

2.4.-2.8. W Urzędzie zasady kontroli terminowości realizacji zobowiązań i realizacji nadpłat określone były w § 7 polityki rachunkowości⁴³. Określono w niej m.in., że upomnienie wystawia się nie później niż po upływie:

- 35 dni od terminu płatności podatku lub raty podatku;
- 60 dni licząc od końca miesiąca, w którym zaksięgowany był przypis na koncie podatnika na podstawie wydanej decyzji określającej lub złożonej w ciągu roku deklaracji lub wydanej w ciągu roku decyzji ustalającej.

Określono również, że w wyjątkowych sytuacjach związanych z zamknięciem roku poprzedniego i rozpoczęciem roku następnego dopuszcza się możliwość wystawiania upomnienia łącznego na ratę I i II podatku od nieruchomości i podatku rolnego płaconego przez osoby fizyczne w terminie przewidzianym dla raty II. Określono także możliwość wystawienia łącznego tytułu wykonawczego na ratę I, II, III podatku od nieruchomości i podatku rolnego płaconego przez osoby prawne w terminie przewidzianym dla raty III.

Jeżeli zaległości nie zostały zapłacone sporządza się tytuł wykonawczy. Postępowanie egzekucyjne wszczyna się po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, nie później niż: 80 dni od terminu płatności podatku lub raty podatku; 120 dni od końca miesiąca, w którym był zaksięgowany przypis na koncie podatnika na podstawie wydanej decyzji określającej lub złożonej w ciągu roku deklaracji.

W okresie od dnia ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-Cov2, od 13 marca 2020 r. do 13 lipca 2020 r., zawieszono wykonywanie obowiązków nałożonych na pracowników księgowości podatkowej wynikających z § 7 ust. 2 oraz ust. 11 polityki rachunkowości (wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych).

(akta kontroli str. 260-282)

⁴³ Dalej również: „Instrukcja windykacji należności”.

W latach 2019-2022 wystawiono ogółem 47,5 tys. upomnień na łączną kwotę 29 176,2 tys. zł, z tego 10,1 tys. na kwotę 7 417,8 tys. w 2019 r., 11,5 tys. na kwotę 7 853,5 tys. zł w 2020 r., 13,8 tys. na kwotę 6 643,4 tys. zł w 2021 r. i 12,1 tys. na kwotę 7 261,5 tys. zł w 2022 roku. Badaniem w zakresie prawidłowości i terminowości wystawiania upomnień objęto próbę 40 zaległości podatkowych⁴⁴ na łączną kwotę 497,5 tys. zł.

Ustalono, że w każdym przypadku po terminie płatności podatku wysyłano upomnienia z pouczeniem, że w przypadku niewykonania obowiązków we wskazanym terminie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne. Wszystkie objęte badaniem upomnienia spełniały wymogi formalne. Czas od przypadającego terminu płatności podatku do wysłania upomnienia wynosił od dwóch do 63 dni. W tym w jednym przypadku na kwotę 9,2 tys. zł czas ten był dłuższy niż określony w uregulowaniach wewnętrznych, co przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 7-9, 69, 74-76, 122, 847-850)

W latach 2019-2022 wystawiono ogółem 17,3 tys. tytułów wykonawczych na łączną kwotę 29 176,2 tys. zł. Liczba wystawionych tytułów wynosiła 4,5 tys. w 2019 r., 3,4 tys. w 2020 r., 5,1 tys. w 2021 r. i 4,3 tys. w 2022 r. Badanie w zakresie prowadzonej egzekucji administracyjnej i wystawiania tytułów wykonawczych, przeprowadzono na próbie 40 zaległości na łączną kwotę 554,3 tys. zł. Ustalono, że tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 14 do 71 dni od daty doręczenia upomnienia i od czterech do 127 dni od przypadającej daty płatności podatku. Wszystkie zbadane tytuły wykonawcze były wystawione na odpowiednich wzorach, nie stwierdzono przypadków wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru. Nie stwierdzono przy tym przekroczenia określonych w polityce rachunkowości terminów wystawiania tytułów wykonawczych. Wszystkie tytuły zostały przekazane do właściwego miejscowo urzędu skarbowego w terminie do 8 dni od daty wystawienia tytułu wykonawczego. W 11 przypadkach na kwotę 121,7 tys. zł przeprowadzona egzekucja spowodowała częściowe bądź całościowe uregulowanie należności.

(akta kontroli str. 69-, 74-76, 854-857)

2.9. Zasady prowadzenia ewidencji i poboru należności budżetowych mających charakter cywilno-prawny uregulowane były w obowiązujących w kontrolowanym okresie politykach rachunkowości (§ 8). Określono, że wezwanie do zapłaty wystawia się nie później niż po upływie 60 dni od terminu płatności lub ostatniego dnia miesiąca, w którym zaksięgowano przypis na koncie. Jeśli zaległości objęte wezwaniem nie zostały zapłacone pracownik księgowości nie później niż 150 dni od terminu płatności lub ostatniego dnia miesiąca, w którym zaksięgowano przypis, przekazuje sprawę do Biura Prawnego w celu skierowania do postępowania sądowego.

Badanie w zakresie prowadzenia egzekucji zaległości cywilnoprawnych przeprowadzono na podstawie zaległości dotyczących dzierżaw i użytkowania

⁴⁴ O najwyższych kwotach, po 10 z każdego roku objętego kontrolą, przypadające na różnych podatników, co stanowiło odpowiednio 0,03%; 0,02%; 0,01%; 0,02% zaległości z tytułu podatków w latach 2019-2022.

wieczystego. W zakresie dzierżawy w okresie 2019-2022 wystawiono 182 wezwania na łączną kwotę 289,9 tys. zł. W zakresie użytkowania wieczystego wystawiono 959 wezwań na kwotę 679,5 tys. zł. Badanie w zakresie prowadzonej egzekucji zaległości cywilnoprawnych, przeprowadzono na próbie 40 zaległości (na łączną kwotę 156,2 tys. zł⁴⁵) o najwyższych kwotach w poszczególnych latach 2019-2022. Badanie wykazało, że w przypadku nieuregulowania wysyłano do dłużników wezwanie do zapłaty w terminie od 18 do 65 dni od przypadającej daty płatności. Wezwania do zapłaty w 2019 r. (10 szt. na łączną kwotę 3,6 tys. zł - dotyczące użytkowania wieczystego) zostały wysłane z pięciodniowym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w uregulowaniach wewnętrznych, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W dziewięciu przypadkach nastąpiło uregulowanie zaległości. W pozostałych przypadkach, zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, sprawy przekazano do Biura Prawnego Urzędu w celu ich skierowania do postępowania sądowego. Przekazanie spraw następowało po upływie od 82 do 145 dni od daty płatności. Biuro Prawne w każdym z przypadków wysyłało przedsądowe wezwanie do zapłaty. W siedmiu przypadkach po wysłaniu wezwania nastąpiło uregulowanie zaległości. W 17 przypadkach sprawy zostały skierowane do sądu. W pozostałych siedmiu przypadkach dotyczących należności za 2022 r. w sprawach wystawione były przedsądowe wezwania do zapłaty. Wz. Naczelnika Biura Prawnego podała, że w przypadkach tych, jeśli należności nie zostaną uregulowane, sprawy te zostaną skierowane na drogę postępowania sądowego celem wyegzekwowania przysługujących Miastu należności.

(akta kontroli str. 129, 852-853)

2.10. W kontrolowanym okresie wystąpiły przypadki przedawnień zaległości podatkowych. Z tytułu podatków i opłat w 2019 r. wystąpiło 206 przypadków na kwotę 548,9 tys. zł, w 2020 r. 154 przypadki na kwotę 81,6 tys. zł, w 2021 r. 92 na kwotę 45 tys. zł, w 2022 r. 89 na kwotę 1 066,4 tys. zł. Z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie i dzierżawę przedawnienia wystąpiły w 2022 r. i wynosiły 36,2 tys. zł. W zakresie należności cywilnoprawnych (z tytułu czynszów i innych opłat) umorzenia zaległości wynosiły: w 2019 r. 195,2 tys. zł (33 przypadki); w 2020 r. 1 621,3 tys. zł (72); w 2021 r. 381,6 tys. zł (86); w 2022 r. – brak.

Badaniem objęto 12 największych kwotowo przedawnień zaległości (dotyczących podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych) na łączną kwotę 1 677,1 tys. zł. Stwierdzono, że na wszystkie zaległości, które uległy przedawnieniu wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze. Dotyczyły one zaległości za lata 2010-2014. We wszystkich przypadkach na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych podjęto działania egzekucyjne, które okazały się bezskuteczne.

(akta kontroli str. 70-72, 846, 858-859)

2.11. Skarbnik Miasta podała, że sposób postępowania z należnościami przedawnionymi opisany jest w załączniku nr 4 Zasad Rachunkowości. Zgodnie

⁴⁵ O najwyższych kwotach, po 10 z każdego roku, co stanowiło odpowiednio 18,1%; 23,5%; 14,6% i 13,0% kwoty wysłanych w latach 2019-2022 wezwań z tych tytułów.

z tymi zasadami przyczyny przedawnienia oraz przebieg prowadzonego postępowania każdorazowo bada się przed skierowaniem wniosku, z jakim zwraca się Naczelnik Wydziału Budżetowo-Finansowego do Prezydenta. W okresie objętym kontrolą przyczynami przedawnień były: nieodzyskanie należności w zakończonym postępowaniu upadłościowym lub likwidacyjnym, nieodzyskanie należności z uwagi na przedawnienie lub bezskuteczność egzekucji, brak prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Skarbnik Miasta podała, że pracownicy księgowości podatkowej na bieżąco prowadzą analizę zaległości by nie dopuścić do sytuacji ich przedawnienia. W okresie wymagalności prowadzone są wszelkie dozwolone czynności pozwalające odzyskać należności.

(akta kontroli str. 846)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku spośród 40 zbadanych spraw (dotyczących zaległości na kwotę 9,2 tys. zł w podatku od środków transportowych) wystawienie upomnienia odbyło się z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w Instrukcji windykacji należności, tj. po upływie 28 dni od terminu z niej wynikającego i 64 dni od terminu zapłaty podatku.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że opóźnienie w wystawieniu upomnienia wynikało z tego, że pracownik, w którego zakresie obowiązków leżało wystawianie upomnień dla podatników zalegających z podatkiem od środków transportowych przebywał na urlopie wypoczynkowym, a następnie, na obowiązkowej kwarantannie po kontakcie z osobą zarażoną SARS CoV-2. Po powrocie, pracownik, po uzupełnieniu księgowości, analizie kont i weryfikacji sald, wystawił upomnienie.

NIK zauważa, że zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶, zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników i terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia czy tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 61, 62, 69, 74-76, 122, 847-850)

2. Dziesięć wezwań do zapłaty (spośród 40 zbadanych spraw), dotyczących zaległości w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego, na łączną kwotę 3,6 tys. zł, zostało wysłanych z pięciodniowym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w polityce rachunkowości.

Naczelnik Wydziału Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że opóźnienie wynikało z tego, że w okresie tym naliczono zmiany wysokości opłat, które były sukcesywnie wysyłane. Zmiany te zostały pobrane do programu księgowego i dopiero po ich zaksięgowaniu można było wysłać wezwanie z prawidłową wysokością opłat.

(akta kontroli str. 124, 129, 852-853)

⁴⁶ Dz. U. Nr 208 poz. 1375, dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości”.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola wykazała, że w Urzędzie podejmowano działania w zakresie egzekwowania badanych zaległości dotyczących dochodów własnych z tytułu podatków. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze nie miały negatywnych skutków finansowych i dotyczyły opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych (przekroczenie terminu w wystawieniu jednego upomnienia i dziesięciu wezwań).

OBSZAR

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w zakresie podatków do Urzędu złożono łącznie 297 wniosków dotyczących ulg podatkowych na łączną kwotę 5 140,6 tys. zł. Udzielono 220 ulg na łączną kwotę 2 938,5 tys. zł:

- w 2019 r. do Urzędu złożono 15 wniosków dotyczących umorzenia zaległości podatkowych na łączną kwotę 95,4 tys. zł - dokonano 13 umorzeń na łączną kwotę 32,7 tys. zł (z tego, 17,6 tys. zł należności głównej i 15,2 tys. zł odsetek);
- w 2020 r. złożono 133 wnioski dotyczące umorzenia zaległości podatkowych na kwotę 1 168,6 tys. zł - dokonano 85 umorzeń na łączną kwotę 430,1 tys. zł (z tego, 427,3 tys. zł należności głównej i 2,8 tys. zł odsetek);
- w 2021 r. złożono 49 wniosków na kwotę 241,9 tys. zł - dokonano 33 umorzeń na łączną kwotę 81,1 tys. zł (z tego, 79,3 tys. zł należności głównej i 1,8 tys. zł odsetek);
- w 2022 r. złożono 14 wniosków na kwotę 249,6 tys. zł - dokonano dziesięciu umorzeń na kwotę 10,7 tys. zł (z tytułu należności głównej).

W latach 2019-2022 złożono łącznie 39 wniosków o odroczenie terminu płatności należności podatkowej na łączną kwotę 1 919,2 tys. zł oraz wydano 38 decyzji odroczeniowych na łączną kwotę 1 384,7 tys. zł.

W latach 2019-2022 złożono łącznie 19 wniosków dotyczących rozłożenia płatności należności podatkowej na raty na łączną wnioskowaną kwotę 346,8 tys. zł oraz wydano 14 takich decyzji na kwotę 58,4 tys. zł.

W latach 2019-2022 złożono łącznie 28 wniosków dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na raty na łączną kwotę 1 119,1 tys. zł oraz wydano 27 takich decyzji na kwotę 940,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-14)

3.2. W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki (na łączną kwotę 6,2 tys. zł) odwołań od decyzji organu podatkowego w sprawie przyznania ulg podatkowych. W jednym przypadku decyzję utrzymano w mocy. W dwóch przypadkach uchylono decyzję w całości lub w części. Nie było przypadków prowadzenie postępowań sądowo-administracyjnych.

(akta kontroli str. 15)

3.3. Zasady udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych były uregulowane w zarządzeniu Prezydenta Miasta z 21 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w Urzędzie Miasta Inowrocławia”.

Badanie w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących przyznawania ulg podatkowych przeprowadzono na podstawie próby 40 wydanych decyzji udzielających ulgi, o najwyższych kwotach, na łączną wnioskowaną kwotę 1 358,6 tys. zł (gdzie udzielono ulg na kwotę 1 242,9 tys. zł, z czego 31 dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 395,2 tys. zł, osiem rozłożenia na raty na łączną kwotę 162,1 tys. zł i jedno odroczenia płatności zaległości podatkowej na 685,6 tys. zł.).

W wyniku badania stwierdzono, że udzielanie wyżej wskazanych ulg poprzedzone było złożeniem wniosków o ich udzielenie. Złożone wnioski zawierały elementy określone w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej. Postępowania podatkowe były prowadzone terminowo i prawidłowo udokumentowane. Zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, wzywano podatnika do uzupełnienia wniosku. Nie stwierdzono, aby zgromadzony w sprawach materiał dowodowy nie potwierdzał wskazanych we wnioskach przesłanek istnienia ważnego interesu podatnika. Wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej.

W przypadku decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowych, odpisy umorzonych zaległości podatkowych dokonano w terminie do maksymalnie 44 dni od daty wydania decyzji, przy czym w 27 przypadkach nastąpiło to przed uprawomocnieniem się decyzji, a w jednym przypadku w terminie 44 dni. Nie wystąpiły przy tym przypadki nieprawidłowego wykazania tych umorzonych zaległości w sprawozdaniach RB-27S i RPD.

Skarbnik Miasta podała, że informacja o umorzeniu zaległości podatkowej na konto podatnika trafia za pośrednictwem systemu POGRUN+ w formie odpisu. Z uwagi na to, że w okresie od 1 stycznia do 7 lutego 2022 r. trwały prace związane z pomiarem podatku, system uniemożliwiał wprowadzenie zmian. Po zakończeniu pomiaru decyzja została wprowadzona.

(akta kontroli str. 121, 875-911, 860-865)

3.4. Na podstawie § 3 ust. 1 uchwały nr XXVI/363/2008 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów oraz ustalenia stawek i zasad poboru tej opłaty⁴⁷ w Mieście wprowadzono zwolnienie z opłaty od posiadania psów nabytych w schronisku dla zwierząt na terenie Inowrocławia. Zgodnie z § 3 ust. 2 ww. uchwały, zwolnienie przysługiwało przez okres 12 miesięcy od nabycia psa. Dokumentem uprawniającym do zwolnienia było zaświadczenie wystawione przez prowadzącego schronisko dla zwierząt (ust. 3). Nie było wymogu składania odrębnego wniosku o udzielenie ulgi w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 546-548)

⁴⁷ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2008 r. nr 165, poz. 2648 ze zm. Uchylona z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie § 5 uchwały nr LVII/522/2022 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 24 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów oraz ustalenia stawki i zasad poboru tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r. poz. 5420).

3.5. W latach 2019-2022 w Mieście nie było wprowadzonych innych, niż wyżej wymienione, zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 545)

3.6. W okresie objętym kontrolą zasady, sposób i tryb udzielania ulg o charakterze cywilnoprawnym były określone w uchwałach Rady Miejskiej Inowrocławia:

— nr XLIV/607/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg⁴⁸;

— nr XXXVI/338/2021 z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania tych ulg⁴⁹.

(akta kontroli str. 506-544)

3.7. W latach 2019-2022 w Urzędzie udzielono odpowiednio: 36, 29, dziewięciu i 22 (łącznie 96) ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, na kwoty łącznie: 495,6 tys. zł, 191,2 tys. zł, 116,2 tys. zł i 200 tys. zł (łącznie 1 003 tys. zł)⁵⁰.

(akta kontroli str. 502-504)

⁴⁸ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2014 r. poz. 1967 ze zm.; dalej: „uchwała w sprawie udzielania ulg z 2014 r.”.

⁴⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2021 r. poz. 2226; dalej: „uchwała w sprawie udzielania ulg z 2021 r.”. W uchwale przyjęto m.in., że: należności mogą być umarzone z urzędu w całości albo w części w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 56 ust. 1 ustawy. Umorzenie należności musi być poprzedzone udokumentowaniem zaistnienia przesłanek wskazanych w ust. 1. Na wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, organ albo uprawniona osoba może należności umorzyć w całości lub w części. Na wniosek dłużnika, organ albo uprawniona osoba może w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym: odroczyć termin spłaty całości albo części należności; rozłożyć płatność całości lub części należności na raty. Wniosek o udzielenie ulgi złożony przez dłużnika powinien zawierać co najmniej: wskazanie osoby, od której pochodzi oraz jej adres (miejsce zamieszkania lub pobytu, siedziba albo miejsce prowadzenia działalności gospodarczej), a nadto informacje dotyczące wystąpienia okoliczności, o których mowa w § 5 i § 8 ust. 1, opis jego aktualnej sytuacji finansowej oraz innych okoliczności uzasadniających składany wniosek. Do wniosku powinny zostać dołączone dokumenty potwierdzające okoliczności w nim wymienione. W przypadku stwierdzenia, iż przedstawione dokumenty są niekompletne lub z innych przyczyn niewystarczające do rozpatrzenia wniosku o udzieleniu ulgi, organ albo uprawniona osoba wzywa dłużnika do ich uzupełnienia określając 7 dniowy termin, w którym uzupełnienie powinno być dokonane. Nieuzupełnienie wniosku przez dłużnika w wyznaczonym terminie, powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Organ albo uprawniona osoba zawiadamia dłużnika w formie pisemnej o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. Udzielenie ulgi należy poprzedzić postępowaniem, które wykaże, czy występują przesłanki do zastosowania ulgi określone w § 5 i § 8 ust. 1. Z zastrzeżeniem ust. 2, organem uprawnionym do udzielania ulg jest Prezydent Miasta Inowrocławia. Udzielenie ulgi następuje w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1,2,4 i 5 ustawy i w § 5 uchwały, umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli organu albo uprawnionej osoby. W przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy, umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli organu lub uprawnionej osoby, wówczas gdy uzyskanie oświadczenia woli dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione. W przypadkach, o których mowa w § 8 ust. 1, udzielenie ulgi następuje w formie umowy. Odmowa udzielenia ulgi następuje w drodze jednostronnego oświadczenia woli organu albo uprawnionej osoby.

⁵⁰ W tym, 13 ulg w formie umorzenia należności na kwotę łącznie 154,1 tys. zł oraz 83 ulg w formie rozłożenia należności na raty na kwotę łącznie 848,9 tys. zł.

W objętych badaniem 20 przypadkach udzielenia ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym⁵¹, ulg tych udzielono zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach w sprawie udzielania ulg, odpowiednio z 2014 r. i 2021 r.⁵².

(akta kontroli str. 505-544)

3.8.-3.12. W latach 2019-2022 nie udzielano ulg w rozumieniu art. 67b § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Udzielano ulg w należnościach cywilnoprawnych, na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁵³ oraz uchwał Rady Miasta⁵⁴.

(akta kontroli str. 70-71)

W latach 2019-2022 było 367 przypadków pomocy publicznej na łączną kwotę 56 536,7 tys. zł. Z tego najwięcej (99 przypadków na kwotę 1 706,0 tys. zł) dotyczyło podatku od nieruchomości i dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników (236 przypadków na łączną kwotę 1 592,1 tys. zł).

Badaniem w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych podmiotom gospodarczym, które stanowiły pomoc de minimis przeprowadzono na próbie 40 ulg na łączną kwotę udzielonej pomocy publicznej w wysokości 497,8 tys. zł, zastosowanych wobec objętych badaniem podmiotów gospodarczych, którym udzielono ulg podatkowych, uzupełnione o pozostałe przypadki pomocy publicznej o najwyższej kwocie udzielonego wsparcia. W wyniku kontroli ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach wydano zaświadczenie o pomocy de minimis. Wydane zaświadczenia były zgodne z obowiązującym wzorem w dniu decyzji podatkowej. Łączna kwota udzielonej pomocy wynosiła 497,8 tys. zł. W zbadanych sprawach znajdowały się zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, jakie podatnicy otrzymali w ciągu roku oraz w ciągu dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku lub oświadczenie o wysokości takiej pomocy. W pięciu sprawach nie wymagano sprawozdań finansowych za okres trzech ostatnich lat obrotowych sporządzanych zgodnie z przepisami o rachunkowości, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

We wszystkich zbadanych przypadkach udzielonej pomocy dane przekazane Prezesowi UKOIK były zgodne z wydanymi decyzjami. Przekazanie odbywało się

⁵¹ Na kwotę łącznie 218,8 tys. zł, stanowiącą 21,8% populacji badanej.

⁵² Tj. zasadami wymienionymi w przepisie 49.

⁵³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.), dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

⁵⁴ Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych udzielono 83 ulgi w postaci rozłożenia na raty, na kwotę 848,9 tys. zł i dziesięciu umorzeń należności na łączną kwotę 139,9 tys. zł. Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych udzielono trzech ulg w postaci umorzenia należności na łączną kwotę 14,3 tys. zł. Udzielono również siedmiu ulg na łączną kwotę 292,9 tys. zł, na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwał Rady Miejskiej Inowrocławia, a także ulg na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.) i uchwały nr X/95/2019 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od opłat jednorazowych za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, stanowiących własność Miasta Inowrocławia, w prawo własności tych gruntów oraz wysokości stawek procentowych tych bonifikat

poprzez wykorzystanie formularzy w aplikacji SHRIMP. Wprowadzenie danych odbywało się w terminie do 7 dni od daty wydania decyzji.

(akta kontroli str. 869-872)

3.13. Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg w postaci umorzeń odroczeń lub rozłożeń na raty i udzielonej pomocy publicznej w 2019 i 2021 r. został podany do wiadomości publicznej 12 maja 2020 r. i 20 maja 2022 r., zgodnie z terminem określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych⁵⁵. Wykaz za rok 2020 został podany z opóźnieniem i nie zawierał jednego ze zbadanych przypadków udzielonej ulgi, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 100-117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród zbadanych 40 spraw w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych podmiotom gospodarczym, które stanowiły pomoc de minimis, w pięciu przypadkach na łączną kwotę udzielonej pomocy 24,6 tys. zł, dotyczących podatku od nieruchomości nie wymagano przedłożenia przez wnioskodawców sprawozdań finansowych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r.⁵⁶.

Przepis ten stanowi, że wnioskodawca przedstawia podmiotowi udzielającemu pomocy informacje dotyczące m.in. sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, w tym sprawozdania finansowe za okres trzech ostatnich lat obrotowych sporządzane zgodnie z przepisami o rachunkowości.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w tych sprawach, uwzględniając sytuacje nadzwyczajną spowodowaną COVID-19, zastosowano uproszczoną formę procedury składania dokumentów zgodnie z Zarządzeniem Nr 122/2020 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 2 kwietnia 2020 r., zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w Urzędzie Miasta Inowrocławia”. Sytuacja finansowa przedsiębiorcy analizowana była na podstawie złożonych bilansów, rachunków zysków i strat - wariant porównawczy i innych zestawień finansowych potwierdzonych przez przedsiębiorcę za okres dwóch ostatnich lat obrotowych, sporządzone zgodnie z przepisami o rachunkowości oraz rozliczenie finansowe za okres od początku roku do dnia, w którym składany był wniosek o udzielenie ulgi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na treść przywołanego wyżej rozporządzenia, które wymaga zgromadzenia informacji dotyczących m.in. sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, w tym uzyskania od wnioskodawcy sprawozdań finansowych za okres

⁵⁵ Czynności kontrolne zakończono 11 maja 2023 r. w związku z tym nie badano publikacji wykazu w 2023 r.

⁵⁶ W sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.).

trzech ostatnich lat obrotowych sporządzanych zgodnie z przepisami o rachunkowości.

(akta kontroli str. 21-37, 72, 869-872)

2. Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg w postaci umorzeń, odroczeń lub rozłożeń na raty w 2020 r. został podany do wiadomości publicznej 11 maja 2022 r., tj. 345 dni po terminie wynikającym z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych. Wykaz za 2019 r. nie zawierał jednej ze zbadanych pozycji, gdzie udzielono ulgi w wysokości 0,8 tys. zł w postaci umorzenia zaległości.

Skarbnik Miasta podała, że przyczyną powyższych nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 100-117, 860-868, 873-874)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie udzielono 220 ulg z tytułów dochodów własnych Miasta na łączną kwotę 2,9 mln zł. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie zbadanych postępowań w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Postępowania podatkowe były prowadzone terminowo i prawidłowo dokumentowane. Zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, wzywano podatnika do uzupełnienia wniosków. Nie stwierdzono, aby zgromadzony w sprawach materiał dowodowy nie potwierdzał wskazanych we wnioskach przesłanek istnienia ważnego interesu podatnika. Wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła, że w przypadku czterech spraw dotyczących ubiegania się o pomoc de minimis, brakowało sprawozdań finansowych podatników za okres trzech ostatnich lat obrotowych sporządzonych zgodnie z przepisami o rachunkowości. Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg w postaci umorzeń, odroczeń lub rozłożeń na raty w 2020 r. został podany do wiadomości publicznej dopiero 11 maja 2022 r., a więc 345 dni po terminie wynikającym z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit f i g ustawy o finansach publicznych. Wykaz za 2019 r. nie zawierał jednego ze zbadanych przypadków udzielonej ulgi na kwotę 0,9 tys. zł.

OBSZAR

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tytułu tych dochodów oraz udzielaniem ulg w spłacie należności Miasta były w Urzędzie przedmiotem analizy i oceny ryzyka. Wnioski wynikające z tych analiz stanowiły rekomendację do objęcia ww. zagadnień działaniami określanymi corocznie przez Prezydenta w zarządzeniach w sprawie planów działań mających na celu obniżenie ryzyka do poziomu

akceptowalnego⁵⁷. Powyższe plany, w odniesieniu do dochodów własnych, zakładały m.in.:

- poprawę windykacji należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych, poprzez: wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, zabezpieczanie wierzytelności, ugody, eksmisje, zamiany mieszkań;
- pozyskiwanie zewnętrznego dofinansowania planowanych inwestycji, poprzez aplikowanie o to dofinansowanie stosownie do ogłaszanych konkursów;
- maksymalizację dochodów własnych, poprzez monitorowanie wpływów z tytułu tych dochodów.

Ze sprawozdań z realizacji ww. zadań wynikało, że rekomendacje dotyczące dochodów własnych, wynikające z analizy i oceny ryzyka, zostały wdrożone⁵⁸.

(akta kontroli str. 318, 549-663)

4.2. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem dwóch skarg, dotyczących: bonifikaty udzielonej w związku ze zbyciem lokalu mieszkalnego oraz zaległości w opłatach z tytułu najmu lokalu socjalnego.

Ww. skargi zostały rozpatrzone przez Radę Miasta i uznane za bezzasadne uchwałami, odpowiednio: nr LI/486/2022 z dnia 31 maja 2022 r. oraz nr LXIII/560/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 664-720)

4.3. W latach 2019-2022 zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem należności z tytułu tych dochodów oraz udzielaniem ulg w ich spłacie były przedmiotem czterech, z 37 kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Urzędzie w ww. okresie.

W wyniku przeprowadzenia dwóch, z czterech ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano wnioski, dotyczące: terminowego podejmowania czynności wobec dłużników z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską w drodze mandatów karnych; rzetelnego weryfikowania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych składanych przez podatników podatku od nieruchomości z dostępną bazą danych, tj. ewidencją gruntów i budynków; zaprzestania obciążania nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży. Powyższe wnioski zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 372, 721-783)

4.4. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem należności z tytułu tych dochodów oraz udzielaniem ulg nie były w latach 2019-2022 przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego. Poziom ryzyka wystąpienia

⁵⁷ Tj. planów przyjętych zarządzeniami Prezydenta: nr 225/2019 z 27 sierpnia 2019 r., nr 112/2020 z 19 marca 2020 r., nr 75/2021 z 8 kwietnia 2021 r. i nr 86/2022 z 29 maja 2022 r. w sprawie określenia planów działań na lata odpowiednio 2019-2022 mających na celu obniżenie ryzyka do poziomu akceptowalnego.

⁵⁸ W tym, m.in.: podejmowano działania windykacyjne, aplikowano o dofinansowanie inwestycji, monitorowano wpływy z tytułu dochodów własnych.

nieprawidłowości w obszarze dochodów własnych Miasta, określony w planach audytu na ww. lata, nie przekraczał progu przyjętego dla objęcia tego obszaru zadaniami audytowymi w ramach posiadanych zasobów.

(akta kontroli str. 374, 784-827)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie w Urzędzie nadzoru nad realizacją dochodów własnych, wskazując jednocześnie na niepełną skuteczność tego nadzoru w przypadku części objętych badaniem spraw w obszarach, w których stwierdzono 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

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Prowadzenie egzekucji podatkowej zgodnie terminami wynikającymi z uregulowań wewnętrznych.
2. Udzielanie pomocy de minimis, w przypadku podatników ubiegających się o odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych, po zebraniu kompletnego materiału dowodowego.
3. Prawidłowe podawanie do wiadomości publicznej informacji o udzielonych ulgach: umorzeniach, odroczeniach i rozłożeniach na raty.

W związku z upływem okresu czasu, na który nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta, NIK nie formułuje wniosku w tym zakresie.

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 dnia 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, 15 czerwca 2023 r.

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby
Kontroli
w Bydgoszczy

kontrolerzy:

(-) Szymon Hałasiewicz
doradca ekonomiczny

z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor

(-) Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli
państwowej

(-) Łukasz Lisiecki
inspektor kontroli państwowej