



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.01.2023

**Pan**  
**Krzysztof Jan Kaliński**  
**Burmistrz Miasta Łowicz**  
99-400 Łowicz  
Stary Rynek 1

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łowiczu <sup>1</sup> , 99-400 Łowicz, Stary Rynek 1.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jan Kaliński <sup>2</sup> – Burmistrz Miasta Łowicz, od dnia 4 listopada 2018 r. <sup>3</sup> (akta kontroli, str.: 5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ustalanie i pobieranie dochodów własnych;</li><li>2. dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych;</li><li>3. udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych;</li><li>4. sprawowania nadzoru nad realizacją dochodów własnych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marek Tarnawski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/48/2023 z 28 lutego 2023 r. Andrzej Pietrzyk, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/45/2023 z 28 lutego 2023 r. (akta kontroli str.: 1-4)

<sup>1</sup> Dalej również: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej również: Burmistrz.

<sup>3</sup> Zaświadczenie o wyborze z dnia 5 listopada 2018 r. Burmistrz pełnił również swoją funkcję w poprzedniej kadencji. Zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej o wyborze z dnia 2 grudnia 2014 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania w celu pozyskania dochodów własnych, jednak nie były one w pełni prawidłowe.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań w zakresie ustalania i pobierania dochodów własnych. W Urzędzie prowadzono i na bieżąco aktualizowano ewidencję podatkową nieruchomości oraz ewidencję podatkową środków transportowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej ustalano i pobierano objęte kontrolą podatki, jak również zbywano i wydzierżawiano nieruchomości Miasta. W badanym okresie prowadzono kontrole podatkowe, weryfikując składane przez podatników deklaracje. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, polegająca na nieobjęciu podatkiem od nieruchomości nowo wybudowanego budynku, została skorygowana w trakcie trwania kontroli.

Na wysokość uzyskanych dochodów pozytywny wpływ miała realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych.

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat były na ogół prawidłowe i rzetelne. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, prawidłowo wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

W Urzędzie na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej<sup>6</sup>, prowadzono postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, zapewniano stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a także wydawano decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy. Nieterminowo wydano natomiast pięć z 40 badanych decyzji w sprawie udzielenia ulgi. Ulgi o charakterze cywilnoprawnym udzielane były zgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską, a także na podstawie kompletnej dokumentacji. Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Wnioskujący o udzielenie pomocy przedkładali wymaganą dokumentację, a Urząd terminowo wydawał zaświadczenia o przyznaniu pomocy. Urząd przekazywał również do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>7</sup> prawidłowe i rzetelne sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis. W Urzędzie terminowo upubliczniano informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej.

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. Wdrożone mechanizmy kontrolne okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły nieprawidłowościom stwierdzonym w obszarach dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielania ulg podatkowych.

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

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.)

<sup>7</sup> Dalej: UOKiK.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto w okresie objętym kontrolą uzyskała odpowiednio dochody w wysokości 141.057,7 tys. w 2019 r; (wzrost rok do roku o 11,4%); 179.717,8 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 27,4%); 176.283,6 tys. zł w 2021 r. (spadek o 2%) i 166.592,6 tys. zł w 2022 r. (spadek o 5,5%).

Dochody z tytułu podatków wyniosły odpowiednio : 21.462,3 tys. zł w 2019 r. (wzrost rok do roku o 7%), 22.959,4 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 7%), 24.385,4 tys. zł w 2021 r. (wzrost o 6%) i 26.816,7 (wzrost o 10%). Dochody z tytułu opłat wyniosły 1.055,5 tys. zł w 2019 r. (spadek rok do roku o 2%); 964,6 tys. zł w 2020 r. (spadek o 8,5%), 356,0 tys. zł w 2021 r. (spadek o 63%) i 989,5 tys. zł w 2022 r. (wzrost o 178%). Pozostałe dochody własne gminy wyniosły: 59.357,8 tys. zł w 2019 r; 97.415,1 tys. zł w 2020 r.; 87.952,5 tys. zł w 2021 r. i 75.235,1 tys. zł w 2022 r.

Gmina uzyskała dochody z majątku w wysokości odpowiednio: 8.367,4 tys. zł w 2019 r; 31.936,2 tys. zł w 2020 r.; 15.453,8 tys. zł w 2021 r. i 8.924,1 tys. zł w 2022 r. Inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów wyniosły: 39.765,5 tys. zł w 2019 r; 50.504,6 tys. zł w 2020 r; 50.059,3 tys. zł w 2021 r. i 46.362,8 tys. zł w 2022 r.

Udział Gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wynosił: 33.810,8 tys. zł w 2019 r; 32.597,3 tys. zł w 2020 r. 36.509,8 tys. zł w 2021 r. i 35.855,8 tys. zł w 2022 r. Odpowiednio wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosły: 881,2 tys. zł 981,8 tys. zł 1.744,6 tys. zł i 1.269,6 tys. zł. Gmina otrzymała subwencję ogólną, która w poszczególnych latach wyniosła 21.172,8 tys. zł w 2019 r. 21.448,0 w 2020 r. 27.404,8 w 2021 r. i 23.005,5 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli, str.: 1329-1332; 1119-1313; 1430-1432)

Jak wyjaśnił Burmistrz: „Sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią Covid-19 miała wpływ na poziom uzyskiwanych dochodów własnych przez gminę, związane z pandemią Covid-19 ograniczenia w działaniu przedsiębiorców, instytucji i urzędów oraz zwiększenie ilości udzielonych zwolnień, ulg i odroczeń na podstawie obowiązujących przepisów zwykłych oraz specustaw „okotocovidowych” wywołały spadek wpływów oraz wzrost zaległości z podatków i opłat m.in. w podatku od środków transportowych, opłacie skarbowej, opłacie targowej.”

(akta kontroli, str.: 1370-1377)

1.2 W Urzędzie weryfikacja danych wynikających z prowadzonej w gminie ewidencji podatkowej nieruchomości oraz ewidencji gruntów i budynków z danymi otrzymanymi od organów nadzoru budowlanego dokonywana była w momencie wpływu dokumentów od organu podatkowego. W przypadku, gdy sam podatnik nie zgłosił budynku do opodatkowania, był on wezwany do złożenia korekty informacji na podatek od nieruchomości.

Informacje uzyskiwane z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łowiczu wpływały do Urzędu Miejskiego w Łowiczu w formie papierowej. Wpłynięcie ww. dokumentów było rejestrowane w sekretariacie urzędu. Na stanowiskach ds. wymiaru podatku od nieruchomości nie prowadzono rejestru wpłynięcia ww. dokumentów.

<sup>8</sup> 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.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Dokumenty z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego były traktowane jako dokumenty dodatkowe do spraw, z których np. można było powziąć informacje o powierzchni użytkowej budynku. Głównymi dokumentami, na podstawie których dokonywany był wymiar podatku, po złożeniu przez podatnika informacji/deklaracji, był rejestr gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Łowiczu. Zmiana w tym rejestrze w postaci wpisania budynku do rejestru, powodowała, że organ podatkowy miał wiedzę, że od przyszłego roku istnieje obowiązek podatkowy dla tych obiektów. Organ podatkowy traktował te dokumenty jako główne, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>9</sup> dane zawarte w rejestrze gruntów i budynków stanowią podstawę wymiaru podatków.”

(akta kontroli, str.: 47-65; 1378-1384)

Badanie wszystkich nieruchomości<sup>10</sup>, co do których wydane zostało pozwolenie na użytkowanie, ujętych w informacjach otrzymanych z PINB wykazało, że:

- w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową nieruchomości, zarówno w wyniku analizy zawiadomień o zakończeniu budowy otrzymanych od PINB, jak i zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów i budynków otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Łowiczu,
- stosownie do art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>11</sup>, wszystkim właścicielom nowych budynków wystawiono decyzje podatkowe, w oparciu o otrzymane na podstawie art. 6 ust. 6 ww. ustawy informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1<sup>12</sup>. W jednym przypadku korekta podatku była przeprowadzona w trakcie trwania kontroli.

(szczegółowy opis w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości)

- zbadane informacje były poprawne pod względem formalnym i rachunkowym,
- dane zawarte w decyzjach podatkowych, będące podstawą wymiaru podatku, odpowiadały danym zawartym w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz wynikającym z dokumentów źródłowych;
- datę powstania obowiązku podatkowego ustalono od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
- zastosowane stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską w Łowiczu.

(akta kontroli, str.: 574-592; 1323)

1.3 Zadania związane ze sprzedażą, wydzierżawieniem, wynajmem i zamianą nieruchomości realizowane są bezpośrednio przez Urząd, z wyjątkiem lokali mieszkalnych stanowiących zasób mieszkaniowy Gminy<sup>13</sup>. Ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona jest w systemie informatycznym Otago oddzielnie dla osób fizycznych i prawnych. Aktualizacja ewidencji prowadzona jest na bieżąco w ramach wpływu zmian z Rejestru gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Łowiczu.

(akta kontroli, str.: 47-65, 113-131; 378-381)

W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 1075 informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, z tego 987 informacji IN-1 składanych przez osoby fizyczne (w kolejnych latach: 255; 185; 240;

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 poz. 1990

<sup>10</sup> Szesnaście nieruchomości, co do których wydane zostało w latach 2019-2022 pozwolenie na użytkowanie.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>12</sup> Informacja na podatek od nieruchomości składana przez osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą.

<sup>13</sup> Zadanie to zostało powierzone Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu

307) oraz 88 deklaracji DN-1<sup>14</sup> składanych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (25; 20; 24; 19).

W tym okresie w Urzędzie wydano 37.961 decyzji podatkowych, z tego 37.957 decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, wystawionych osobom fizycznym<sup>15</sup> (w kolejnych latach: 9.522; 9.462; 9.425 i 9.548) oraz 4 decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego<sup>16</sup>, wystawione osobom prawnym (3 w 2019 r. i 1 w 2021 r.).

(akta kontroli, str.: 47-65; 1381-1384)

Analiza 40 spraw<sup>17</sup> w zakresie prawidłowości i terminowości składania do organu podatkowego informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości w związku z zaistnieniem okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku wykazała, że w przypadku:

osób prawnych (20 spraw):

- deklaracje składane przez podatników były weryfikowane z ewidencją podatkową Urzędu oraz prowadzoną przez Starostwo Ewidencją Gruntów i Budynków (EGiB). Deklaracje nie zawierały błędów rachunkowych lub innych oczywistych omyłek,
- 13 deklaracji złożono do 31 stycznia, tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- 7 podatników złożyło deklaracje z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 255 dni, Urząd w przypadku niezgłoszenia budynku do opodatkowania lub złożenia deklaracji z opóźnieniem, wzywał podatnika do złożenia korekty deklaracji na podatek.

osób fizycznych (20 spraw):

- 11 informacji zostało złożonych w ciągu 14 dni od daty zaistnienia zdarzenia, które miało wpływ na wysokość opodatkowania, tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- 9 informacji wpłynęło z przekroczeniem tego terminu, a opóźnienie wyniosło od 5 dni do 266 dni,
- w ośmiu przypadkach Urząd wezwał podatników do złożenia/ uzupełnienia informacji lub do udzielenia niezbędnych wyjaśnień. Wezwania kierowano średnio w ciągu 49 dni<sup>18</sup> od upływu terminu na złożenie deklaracji/uzyskania ze Starostwa zawiadomienia o zmianach w PINB. Wszyscy podatnicy złożyli na wezwanie Urzędu żadaną dokumentację.

Opóźnienia w składaniu deklaracji DN-1 i informacji IN-1 nie spowodowały negatywnych skutków dla budżetu Miasta.

(akta kontroli, str.: 47-65; 1326)

1.4 W Urzędzie nie była prowadzona baza podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania. Jak wyjaśnił Burmistrz: „Na potrzeby kontroli wrywkowo porównujemy ewidencję podatkową z Centralną Ewidencją i Informacją

<sup>14</sup> Deklaracja na podatek od nieruchomości składania przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

<sup>15</sup> Liczba ta obejmuje decyzje dotyczące wymiaru i korekty podatku, m.in. z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego.

<sup>16</sup> Dotyczy zobowiązania w podatku od nieruchomości

<sup>17</sup> 20 dotyczących osób fizycznych i 20 dotyczących osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, po pięć dla danej grupy z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>18</sup> W poszczególnych sprawach po upływie od 6 do 93 dni.

*o Działalności Gospodarczej – jeżeli pojawiają się wątpliwości, nieruchomości wskazana jest do kontroli."*

(akta kontroli, str.: 47-65)

Według danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), na dzień 22 maja 2023 r. na terenie Gminy Łowicz zarejestrowanych było 2.455 podmiotów gospodarczych.

(akta kontroli, str.: 1415-1416)

Analizę prawidłowości naliczania podatku od nieruchomości osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą przeprowadzono na próbie 50 losowo wybranych podmiotów<sup>19</sup>. W wyniku badania ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach, w których podatnicy składali informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1 i DN-1, pracownicy Wydziału Finansowego dokonywali ustaleń z podatnikiem odnośnie sposobu i miejsca wykonywania działalności gospodarczej oraz powierzchni nieruchomości wydzielonej na działalność. Informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych weryfikowano m.in., na podstawie kontroli akt podatkowych<sup>20</sup>, kontroli w terenie, stron internetowych i informacji prasowych, porównywania deklaracji z lat poprzednich,
- we wszystkich przypadkach pracownicy Urzędu weryfikowali złożone deklaracje przez podatników z dokumentacją budowlaną, tj. decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę,
- w 43 zbadanych przypadkach Urząd podejmował u podatnika czynności kontrolne w celu potwierdzenia zgodności złożonych deklaracji ze stanem faktycznym w odniesieniu do wykorzystywanej powierzchni na cele prowadzonej działalności gospodarczej przez podatnika. W jedenastu przypadkach w wyniku czynności kontrolnych Urząd wydał decyzje korygujące wymiar podatku,
- zastosowane stawki podatku odpowiadały stawkom ustalonym przez Radę Miejską.

(akta kontroli, str.: 1325)

W latach 2019 – 2022 w Urzędzie przeprowadzono łącznie 65 kontroli, których przedmiotem było sprawdzenie podstawy opodatkowania zgłoszonej nieruchomości. W wyniku kontroli przypisano podatek na kwotę: w 2019 r. – 90,8 tys. zł, w 2020 r. – 87,5 tys. zł, w 2021 r. – 6,3 tys. zł, w 2022 r. – 9,4 tys. zł.

(akta kontroli, str.: 1381-1384)

1.5 W wyniku badania dokumentacji 20 losowo wybranych decyzji podatkowych<sup>21</sup> ustalono, że dane zawarte w decyzjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych (tj. m.in. z informacjami IN-1, dziennikami budowy, decyzjami o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniami na budowę). Pracownicy Urzędu dokonywali czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 1a oraz pkt 2 i pkt 3 i art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa tj.: w każdej sprawie, w oparciu o dostępne ewidencje oraz zawiadomienia otrzymane ze Starostwa lub z PINB, sprawdzali terminowość składania informacji przez podatników i w razie potrzeby kierowali stosowne wezwania. Zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, w razie wątpliwości co do prawidłowości danych zawartych w informacjach, wzywali także podatników do przedłożenia dokumentacji niezbędnej do ustalenia stanu faktycznego. Czynności sprawdzające dokonywane były w Urzędzie każdorazowo przy wpłynięciu informacji/deklaracji. Deklaracje

<sup>19</sup> W oparciu o dane zawarte w CEIDG oraz w ewidencji ludności Urzędu wyselekcjonowano podmioty, dla których podstawowe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej było tożsame z miejscem zameldowania.

<sup>20</sup> Ewidencji Gruntów i Budynków oraz Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej.

<sup>21</sup> Po pięć dla każdego roku objętego kontrolą.

składane przez podatnika osobiście w Urzędzie były weryfikowane z danymi zawartymi w Ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Łowiczu (podgląd *online*), a ewentualne korekty podatek dokonywał na miejscu. W przypadku informacji/deklaracji wpływających pocztą, Urząd w sprawie korekty wysyłał do podatnika pisemne wezwanie.

W Urzędzie zgodnie z § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryk spraw, nie prowadzi się metryk spraw<sup>22</sup> w sprawach ustalenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, jeżeli wysokość ustalonych zobowiązań wynika z danych zawartych w złożonej przez osobę fizyczną, odpowiednio informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, informacji o gruntach lub informacji o lasach. W innych przypadkach czynności sprawdzające polegały na każdorazowym sprawdzeniu informacji/deklaracji z danymi zawartymi w rejestrze gruntów i budynków, który jest podstawą wymiaru podatków i wydruku informacji z tego rejestru oraz zgodność z KRS osób uprawnionych do reprezentacji podmiotu (osób podpisujących deklaracje).

(akta kontroli, str.: 1327)

1.6 W badanym okresie Urząd otrzymywał ze Starostwa comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach, przekazywane na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>23</sup>.

Liczba pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych widnieje w systemie Urzędu<sup>24</sup> na podstawie złożonych deklaracji podatkowych od osób fizycznych i prawnych. Aktualizacja danych pojazdów wynika ze złożonych deklaracji na powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego przez podatników. Dodatkowo złożone deklaracje weryfikowane są na podstawie co miesięcznych wykazów pojazdów zarejestrowanych i wyrejestrowanych z Wydziału Komunikacji w Łowiczu. Kontrola dokumentacji dot. prawidłowości prowadzenia przez Urząd bazy podatkowej w zakresie pojazdów podlegających opodatkowaniu od środków transportowych<sup>25</sup> nie stwierdziła błędów co do danych dot. zgłoszonych do opodatkowania środków transportu, tj. rodzaju środka transportu, dopuszczalnej masy całkowitej, liczby osi pojazdów, rodzaju zawieszenia. Nie stwierdzono również nieobjęcia podatkiem środka transportu pomimo wystąpienia takiego obowiązku, lub niezgłoszenia takiego środka transportu do opodatkowania.

(akta kontroli str.: 1320)

1.7. i 1.8 W wyniku analizy 20 złożonych deklaracji na podatek od środków transportowych<sup>26</sup> ustalono, że:

<sup>22</sup> Dz. U. z 2018, poz. 370

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm.

<sup>24</sup> Urząd prowadzi bazę danych środków transportu w systemie OTAGO – Asseco data system NWPOJ 6.01.1109 - *naliczanie podatków od środków transportu*.

<sup>25</sup> Zweryfikowano 20 informacji (po 5 z każdego roku objętego kontrolą) przesyłanych do Urzędu przez Starostę Łowickiego na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowej. (Dz. U. z 2013 r. poz. 190). Sprawdzeniu podlegały informacje obejmujące następujące miesiące: 2019 r. (marzec – 35 pozycji, czerwiec- 35 pozycji, lipiec – 42 pozycje, sierpień - 36 pozycji i listopad 45 pozycji); 2020 r. (maj- 38 pozycji, czerwiec – 58 pozycji, lipiec- 41 pozycji , sierpień – 62 pozycje i wrzesień – 51 pozycji); 2021 r. (maj – 48 pozycji czerwiec – 60 pozycji, sierpień - 30 pozycji listopad -52 pozycje i grudzień - 45 pozycji); 2022 r. (styczeń – 61 pozycji, luty -54 pozycje, marzec -69 pozycje, kwiecień – 55 pozycji i maj -36 pozycje).

<sup>26</sup> Do badania wybrano deklaracje złożone przez 20 podatników – po pięć z każdego roku objętego kontrolą. (kontrola obejmowała pojazdy różnego typu tj. naczepy (30 szt.), ciągniki siodłowe (11 szt.), samochody ciężarowe(27 szt.) i autobusy (9 szt).



- wszystkie deklaracje złożono na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych<sup>27</sup>,
- 19 zbadanych deklaracji złożono do 15 lutego danego roku podatkowego lub w ciągu 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w jednym przypadku z opóźnieniem wynoszącym jeden dzień,
- dla każdego z 77 objętych badaniem pojazdów dane zawarte w deklaracjach odpowiadały danym ujętym w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w dokumentach źródłowych (m.in. dowodach rejestracyjnych i fakturach zakupu),
- w wyniku badania nie stwierdzono przypadków zastosowania stawek podatkowych niezgodnych ze stawkami ustalonymi przez Radę Miejską<sup>28</sup>,
- deklaracje nie zawierały błędów formalnych i rachunkowych,
- należności wynikające z deklaracji, wynoszące łącznie 303,3 tys. zł, oraz wpływy z tego tytułu zostały prawidłowo wyliczone i zaewidencjonowane na kartach kontowych podatników oraz wpłacane na właściwy rachunek bankowy Urzędu. W przypadku nieterminowych wpłat naliczono i pobierano odsetki<sup>29</sup>,
- powyższe wskazuje, że pracownicy Urzędu realizowali czynności sprawdzające, określone w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.

W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 20 podatników<sup>30</sup>, na których na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ciążył obowiązek podatkowy w związku z posiadaniem środków transportowych zakupionych i zarejestrowanych przed 2019 r., ustalono, że wszyscy składali corocznie w latach 2019-2022 deklaracje na podatek od środków transportowych, w których wykazali pojazdy zakupione przed 2019r., a deklaracje były składane do 15 lutego danego roku, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W jednym wypadku deklaracja wpłynęła jeden dzień po tym terminie bez wezwania Urzędu.

(akta kontroli, str.: 150-165; 1318-1319; 1429)

1.9 W latach 2019- 2022 Gmina zawarła 44 umowy sprzedaży nieruchomości (w tym: w roku 2019 – 9, w 2020 – 10, w 2021 – 10, w 2022 – 15) na ogólną kwotę 10 212,9 tys. zł. W tym samym okresie zawarte zostały łącznie 173 umowy dzierżawy na łączną kwotę 443,7 tys. zł, w tym w 2019 roku zawarto 25 umów na kwotę 129,1 tys. zł, w 2020 roku -111 umów na kwotę 130,9 tys. zł, w 2021 roku – 27 umów na kwotę 172,8 tys. zł i w 2022 roku -10 umów na kwotę 10,7 tys. zł. W kontrolowanym okresie Gmina nie zawarła żadnej umowy zamiany nieruchomości.

(akta kontroli, str.: 47-65)

1.10 W Urzędzie opracowano plan wykorzystania zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>31</sup> - Plan wykorzystania zasobów na lata 2018-2020 został przyjęty 8 stycznia 2018 roku<sup>32</sup>, zaś plan na lata 2021-2023 - 4 stycznia 2021 roku.<sup>33</sup> Plan zawierał wymagane ustawą elementy, w tym:

<sup>27</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2436.

<sup>28</sup> Stawki na lata 2019-2022 określone były w uchwale Rady Miejskiej nr XIX/229/15 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

<sup>29</sup> Jeśli nie miało zastosowania zwolnienie określone w art. 54 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa.

<sup>30</sup> Próbę do badania wybrano w sposób losowy spośród podatników wprowadzonych do ewidencji podatkowej Urzędu.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U z 2023 r. poz. 344, zwana dalej ugn.

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 13/2018 Burmistrza Miasta Łowicza

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 1a/2021 Burmistrza Miasta Łowicza

- a) Zestawienie powierzchni gminnego zasobu nieruchomości;
- b) Prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
- c) Prognozę poziomu wysokości wpływów, jaki wydatków budżetowych z tytułu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości;
- d) Informacje dotyczące programu zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(akta kontroli, str.: 102-112)

1.11 W Urzędzie opracowano i wdrożono zgodnie z art. 21 ust.1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>34</sup>, Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miasta Łowicza na lata 2018-2022<sup>35</sup>, oraz Wieloletni program na lata 2023-2027<sup>36</sup>. Program zgodnie z wymaganiami ustawowymi zawierał w szczególności:

- a) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- b) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- c) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- d) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- e) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- f) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- g) wysokość kosztów do poniesienia przez gminę;
- h) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

(akta kontroli, str.: 77-101)

1.12 Analiza 24 spraw<sup>37</sup> dotyczących zbywania nieruchomości w latach 2019-2022 wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach:

- nieruchomości przeznaczone do sprzedaży zostały ujęte w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Łowicz,
- ogłoszenia dotyczące przetargu były publikowane w BIP Urzędu i zamieszczane na tablicy ogłoszeń w urzędzie oraz podawane do publicznej wiadomości w prasie lokalnej, a w niektórych przypadkach również ogólnokrajowej;
- przyjęto prawidłowy tryb sprzedaży, tj.: przetarg ustny nieograniczony,
- na potrzeby ustalania cen nieruchomości sporządzano operaty szacunkowe, które w analizowanych sprawach były aktualne na czas przeprowadzania przetargów (156 ust. 3 ugn); operaty szacunkowe były opracowywane przez rzeczoznawców majątkowych posiadających wymagane uprawnienia, co odpowiadało wymogom określonym 156 ust. 1 ugn; operaty stanowiły podstawę określania rynkowej ceny nieruchomości, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 67 ust. 1 i 3 ugn.
- podstawę prawną transakcji stanowiły każdorazowo uchwała Rady Miejskiej Miasta Łowicz ws. wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Miasta oraz zarządzenie Burmistrza Miasta Łowicz w sprawie ustalenia ceny wywoławczej;
- ustalone ceny wywoławcze były każdorazowo wyższe od wskazanych w operatach szacunkowych wartości, a uzyskiwane ceny sprzedaży wyższe od cen wywoławczych w ramach poszczególnych przetargów,

(akta kontroli, str.: 1328)

<sup>34</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 725

<sup>35</sup> Przyjęty przez Radę Miejską w Łowiczu uchwałą Nr LVI/378/2018 z dnia 29 marca 2018 r.

<sup>36</sup> Przyjęty przez Radę Miejską w Łowiczu uchwałą Nr LXX/498/2023 z dnia 30 stycznia 2023 r.

<sup>37</sup> Siedem umów sprzedaży z 2019 r., pięć z 2020 r. osiem z 2021 r. i cztery z 2022 r.

1.13 Gmina Miasto Łowicz zawarła umowy dzierżawy nieruchomości:

- w 2019 roku - 25 umów (kwota przypisu 129 140,51 zł),
- w 2020 roku - 111 umów (kwota przypisu 130 938,96 zł),
- w 2021 roku - 27 umów (kwota przypisu 172 816,59 zł),
- w 2022 roku - 10 umów (kwota przypisu 10 790,30 zł).

(akta kontroli, str.: 47-65)

Kontrolą zostało objętych 20 umów dzierżawy zawartych w latach 2019-2022 (po pięć w każdym roku) :

- w umowach określono zasady ustalania odsetek umownych za niedochowanie terminu płatności opłat/czynszu oraz odpowiedzialności m.in. za użytkowanie danej nieruchomości niezgodnie z umową i po okresie jej obowiązywania oraz za zniszczone mienie,
- umowy ze strony Urzędu podpisywane były każdorazowo przez Burmistrza Gminy,
- umowy te w latach 2019-2020 nie zawierały zapisów dot. waloryzacji czynszu dzierżawnego. Tego typu zapisy wprowadzone zostały w umowach zawieranych w latach 2021 r. i 2022 r.

(akta kontroli, str.: 166-230; 1314-1317)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „W latach 2019-2020 umowy dzierżawy nie zawierały zapisów waloryzacji czynszu dzierżawnego. W 2021 i 2022 roku po konsultacji z Panią prawnik, warunki dotyczące waloryzacji czynszu były stosowane tylko do umów zawieranych na czas dłuższy niż jeden rok, a także do umów, gdzie czynsz dzierżawny płatny jest w stosunku miesięcznym. W pozostałych przypadkach nie były zamieszczane zapisy waloryzacji czynszu dzierżawnego.”

(akta kontroli, str.: 1388-1392)

1.14 Rada Miejska w Łowiczu nie podjęła uchwały w sprawie określenia zasad nabywania nieruchomości, zbywania nieruchomości, ani wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Każdorazowo przy nabyciu lub sprzedaży nieruchomości podejmowana była uchwała Rady Miejskiej w Łowiczu o wyrażeniu zgody na dokonanie transakcji.

Rada Miejska w Łowiczu podjęła Uchwałę Nr XLIX/408/2009 z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie określenia zasad obciążenia nieruchomości gruntowych stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miasta Łowicza ograniczonymi prawami rzeczowymi w postaci służebności gruntowych oraz służebności przesyłu.

Gmina Miasto Łowicz nie zawiera umów o przekazaniu nieruchomości w dzierżawę na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata ani na czas nieoznaczony.

(akta kontroli, str.: 47-65)

1.15 i 1.16 Analiza 44 spraw<sup>38</sup> dotyczących zbywania, wydzierżawiania nieruchomości w latach 2019-2022 wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach przestrzegano ustalonych przez Radę Miejską zasad zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Miasta, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta.

W wyniku badania ww. próby 24 spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości ustalono<sup>39</sup>, że we wszystkich przypadkach zastosowano przetarg ustny nieograniczony.

<sup>38</sup> Kontrolą objęto 24 postępowania dot. sprzedaży i 20 postępowań dot. wydzierżawiania nieruchomości .

<sup>39</sup> W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dotyczących sprzedaży, wydzierżawiania, zamiany nieruchomości.

W odniesieniu do przetargów nie stwierdzono przypadków braku stosowania obowiązujących przepisów prawa. Każdorazowo ogłoszenie o przetargu, w którym podawano informacje m.in. o miejscu, czasie i warunkach przetargu, zamieszczono w prasie powiatowej, miejscowej i na portalach internetowych Urzędu, co odpowiadało wymogom określonym w art. 38 ust. 2 ugn. W przetargach uczestniczyły wyłącznie osoby, które wniosły wadium w kwocie i terminie określonym w ogłoszeniu o przetargu, co było zgodne z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r.<sup>40</sup> Z przetargów, które odbyły się w miejscu i terminie określonym przez Urząd, komisje przetargowe sporządzały protokół, o którym mowa w § 10 ww. rozporządzenia. Informacje o wyniku przetargu publikowano w sposób określony w § 12 ww. rozporządzenia. Po przetargu zawiadamiano nabywców o miejscu i terminie zawarcia umowy najpóźniej w ciągu 21 dni od rozstrzygnięcia przetargu, co było zgodne z art. 41 ust. 1 ugn.

(akta kontroli, str.: 1314-1317; 1328)

1.17 W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków podpisania umowy sprzedaży, dzierżawy, czy najmu nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata bez wymaganej zgody Rady Miejskiej lub niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli, str.: 1314-1317; 1328)

1.18 W Gminie opłaty adiacenckie naliczane z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości kształtowały się następująco:

- w 2019 roku ustalono 5 opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości na kwotę 23,6 tys. zł,
- w latach 2020-2021 nie przystępowano do ustalenia opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości,
- w 2022 roku ustalono 6 opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, których podział nie spowodował wzrostu wartości.

Opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wybudowania nowej infrastruktury technicznej były naliczane następująco:

- w roku 2019 ustalono dwie opłaty adiacenckie w wysokości 1,6 tys. zł i 4,9 tys. zł.
- w latach 2020-2021 nie ustalono opłat adiacenckich. Zlecono rzeczoznawcy majątkowemu przeprowadzenie analizy zmiany wartości nieruchomości w celu stwierdzenia zasadności przystąpienia do ustalenia opłat adiacenckich z tytułu wzrostu ich wartości na skutek stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Rzeczoznawca zrealizował zadanie i w konkluzji swojej opinii zawarł stwierdzenie, że wszczynanie postępowań administracyjnych w celu ustalenia opłat adiacenckich, ze względów ekonomicznych byłoby nieuzasadnione. Dla jednej działki wpływy z ustalonej opłaty adiacenckiej nie pokryłyby kosztów postępowań wszczętych w celu ich naliczenia.

(akta kontroli, str.: 47-65, 1096-1106)

1.19 W latach 2019-2021 w Urzędzie nie odnotowano transakcji pozwalającej na wszczęcie postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej, tj. nie doszło do zbycia nieruchomości, w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, i w którym wskazano stawkę procentową służącą naliczeniu niniejszej opłaty. W 2022 r. Urząd wydał decyzję ustalającą opłatę planistyczną na kwotę 13,6 tys. zł.

Urząd Miejski w Łowiczu nie posiadał pisemnych zasad postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie renty planistycznej. Burmistrz wyjaśnił, że: „Informacje o przypadkach, w których należałoby naliczyć opłatę planistyczną UML

<sup>40</sup> Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).

bierze w oparciu o otrzymywane wypisy z aktów notarialnych na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn. zm.<sup>41</sup>) i zapisy obowiązujących planów miejscowych.).

(akta kontroli, str.: 47-65; 1372-1377)

1.20 ;1.21 i 1.23 Rada Miejska w Łowiczu podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej, zarządzenia poboru tych opłat w drodze inkasa oraz określenia inkasenta i wysokości wynagrodzenia za inkaso<sup>42</sup>. Urząd w oparciu o ww. uchwałę zawarł umowę z inkasentem<sup>43</sup>.

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Łowiczu nie podejmowała uchwał w zakresie wprowadzenia ewentualnych opłat miejscowych, uzdrowskowych, reklamowych i od posiadania psów.

(akta kontroli, str.: 1107-1118)

Rada Miasta Łowicza nie podejmowała uchwał w zakresie wprowadzenia ewentualnych opłat miejscowych, reklamowych i od posiadania psów. Miasto Łowicz nie weryfikowało liczby umieszczonych reklam i tablic reklamowych oraz nie analizowało wysokości wpływów jakie mogłoby uzyskać z tego tytułu.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „Opłata miejscowa nie została wprowadzona z uwagi na zbyt niską liczbę obiektów i miejsc hotelowych. Z przeprowadzonych przez miasto analiz i rozmów z przedsiębiorcami prowadzącymi w tej branży działalność wynika, że obecnie z miejsc noclegowych korzystają jedynie firmy, zakłady pracy zatrudniające pracowników sezonowych i okresowych. Turyści, którzy odwiedzają Łowicz to przede wszystkim grupy zorganizowane z jednodniowym pobytem. Gmina Miasto Łowicz zdaje sobie sprawę z możliwości pozyskania dodatkowych środków dla budżetu gminy pochodzących z wprowadzenie opłaty reklamowej, jednakże liczne wątpliwości związane z interpretacją przepisów prawa stanowiącego podstawę do przyjęcia uchwały krajobrazowej, która to jest pierwszym krokiem do wprowadzenia opłaty reklamowej, powodują, że oczekujemy na ugruntowanie się orzecznictwa w sprawie ustawy krajobrazowej, w tym rozpatrzenia pytania prawnego NSA skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn.P 20/19).” Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że: „Szacuje się, że na terenie miasta żyje i jest utrzymywanych około 1.500 psów z czego ok. 600 właścicieli mogłoby korzystać ze zwolnień ustawowych. Zakładając, że akceptowalny poziom opłaty wyniesie 100 zł od psa dochody miasta w tego tytułu wyniosłyby ok. 90.000 zł. Biorąc pod uwagę postępującą pauperyzację mieszkańców Łowicza oraz starzenie się społeczeństwa i zauważalne zachowania mieszkańców przy wzroście cen karmy i leków polegające na wyrzucaniu psów na ulicę w ostatecznym rozrachunku planowane dochody byłyby niższe niż wydatki na utrzymanie dodatkowej ilości bezdomnych psów w schronisku dla zwierząt.”

(akta kontroli, str.: 47-65; 1372-1377)

1.22 W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań odnośnie prowadzenia kontroli podatkowych. Podatników do kontroli typowano na podstawie analizy bazy danych ewidencji podatku od nieruchomości z Ewidencją gruntów i budynków, z ortofotomapą, z Centralną ewidencją i Informacją o Działalności Gospodarczej, na podstawie obserwacji w terenie oraz stron internetowych. Urząd przeprowadził 33

<sup>41</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 977

<sup>42</sup> Uchwała nr VII/72/2007 z dnia 21 marca 2007 r.

<sup>43</sup> Umowa nr 193/07 z dnia 6 czerwca 2007 r.

kontrole podatkowe w 2019 r., 17 kontroli w 2020 r.; 6 kontroli w 2021 r. i 9 kontroli w 2022 r. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie podstawy opodatkowania zgłoszonej do opodatkowania. W wyniku kontroli przypisano podatek na kwotę: 90,8 tys. zł w 2019 r.; 87,5 tys. zł w 2020 r., 6,3 tys. zł w 2021 r. i 9,4 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli, str.: 47-65)

1.24 Udzielone ulgi i zwolnienia nie miały wpływu na realizację dochodów podatkowych, w kontrolowanych latach, za wyjątkiem 2020 r., w którym udzielone ulgi w wysokości 24,8 tys. zł wpłynęły na dochody z tytułu podatku od nieruchomości. W przypadku obniżenia górnych stawek podatków<sup>44</sup> ich skutki w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie w 2018 r. - 4.137,1 tys. zł; w 2019 r. - 4.595,5 tys. zł; w 2020 r. - 4.223,4 tys. zł; w 2021 r. - 5.168,3 tys. zł oraz w 2022 r. - 4.239,9 tys. zł.

(akta kontroli, str.: 602-607)

1.25 Na koniec 2018 liczba mieszkańców gminy wynosiła 27,9 tys. osób, liczba ta zmniejszyła się na koniec 2019 r. do 27,6 tys. osób (tj. o 0,99%), zaś na koniec 2020 r. wynosiła 27,2 tys. osób (spadek o 0,98%). W 2021 r. nastąpił wzrost liczby mieszkańców gminy do 26,7 tys. osób (tj. o 0,98%). Na koniec 2022 r. liczba ludności gminy wynosiła 26,2 tys. osób (spadek o 0,98%). Udział we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił 30.187,6 tys. zł w 2018 r.; 33.810,8 tys. zł w 2019 r.; 32.597,4 tys. zł w 2020 r.; 36.509,8 tys. zł w 2021 r. oraz 35.855,8 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli, str.: 1333)

1.26 W celu zachęcenia do pozostania w mieście obecnych mieszkańców oraz przyciągnięcia nowych, Miasto Łowicz m.in.:

- przystąpiło do Programu rządowego Mieszkanie Plus;
- w latach 2019-2022 sprzedało 26 działek pod budownictwo jednorodzinne oraz przygotowało 19 działek budowlanych pod budownictwo jednorodzinne, przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe;
- w lipcu 2018 roku przystąpiło do spółki celowej MDR Łowicz Spółka z o.o.<sup>45</sup>, powołanej do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, w którym lokale mieszkalne zostały przeznaczone na długoterminowy wynajem. Miasto wniosło aportem udział o wartości 813 000 zł (wkład niepieniężny /działka). W dniu 7 maja 2021 roku Miasto Łowicz podpisało umowę o współpracy z Inwestorem MDR Łowicz Sp. z o.o. Umowa określiła zasady i etapy przeprowadzenia naboru wniosków. Gmina<sup>46</sup> w zasadach przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego określiła m.in. kryteria pierwszeństwa, zasady przeprowadzenia oceny punktowej oraz obowiązkowej kaucji w budynkach mieszkalnych w ramach programu „Mieszkania Plus”. Punkty przyznawane były m.in. były dla osób rozliczających się z podatku dochodowego w Urzędzie Skarbowym w Łowiczu, osobom, które w składzie gospodarstwa domowego posiadały dzieci oraz kryterium mówiące o tym,

<sup>44</sup> W okresie objętym kontrolą dotyczyło to podatku od nieruchomości i środków transportowych.

<sup>45</sup> W dniu 30 maja 2018 roku, pełnomocnicy Funduszu Sektora Mieszkań dla Rozwoju, Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętych Aktywów Niepublicznych, oraz BGK Nieruchomości Spółka Akcyjna, podpisali akt założycielski spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą MDR Łowicz Sp. z o.o.

<sup>46</sup> Uchwały Rady Miejskiej Nr XXVIII/251/2020 z dnia 29.10.2020 r. oraz Nr XXXII/279/2021 z dnia 25.02.2021 r.

że jeżeli w skład gospodarstwa domowego wejdzie co najmniej jedna osoba, która przeniesie swoje centrum życiowe z innej miejscowości do Łowicza,<sup>47</sup>

- w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców dotyczących zapewnienia lokali mieszkalnych, w czerwcu 2022 r. ubiegało się o dofinansowanie ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego. We wrześniu 2022 r. Miasto otrzymało wsparcie w wysokości 80% wartości zadania ze środków Funduszu Dopląt na realizację zadania: „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ulicy Kwiatowej 10A w Łowiczu wraz z infrastrukturą techniczną, miejscami postojowymi i instalacją gazową”. Inwestycja polega na wybudowaniu 20 mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

- od 2006 roku wprowadzona została w Łowiczu jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka – tzw. Becikowe, w wysokości 1 000,00 zł z tytułu urodzenia dziecka;

- od 2006 roku sprowadzono do Łowicza z Kazachstanu osiemnaście polskich rodzin, repatriantów. Miasto przygotowało dla nich lokal mieszkalny, który był zagospodarowany z dotacji Urzędu Wojewódzkiego;

- w 2010 roku w Mieście wprowadzono tzw. Kartę 3 plus Obejmuje zniżki na korzystanie z obiektów sportowych, Łowickiego Ośrodka Kultury, na przejazdy autobusami Miejskiego Zakładu Komunikacji;

- od 1 stycznia 2020 r. wprowadzone zostało świadczenie „Łowicki bon żłobkowy”, które ma celu częściowe pokrycie opłaty za pobyt dziecka w żłobku. Warunkiem przyznania bonu jest zamieszkiwanie obojga rodziców na terenie miasta Łowicza, pozostawanie w zatrudnieniu lub świadczenie innej pracy zarobkowej oraz nieprzebywanie na urlopie wychowawczym. Bon przysługuje także, jeżeli jeden lub oboje rodzice kontynuują naukę w systemie dziennym, pobierają świadczenie pielęgnacyjne, przebywają w areszcie śledczym lub zakładzie karnym, uczestniczą w programach mających na celu aktywizację osób bezrobotnych i stażach oraz mają orzeczoną niepełnosprawność w stopniu znacznym. Bon przyznawany jest w kwocie 300 zł miesięcznie na każde dziecko w wieku od 1 roku do 3 lat. Na terenie Miasta Łowicza funkcjonuje jeden żłobek miejski i dwa żłobki niepubliczne,

- W związku z Uchwałą Nr XXXIV/237/2017 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 26 stycznia 2017r., od 1 marca 2017r. rodzice wszystkich dzieci nie wnoszą opłat za pobyt dzieci w przedszkolu. Rodzice wnoszą tylko opłaty za korzystanie z wyżywienia. Na terenie Miasta Łowicza funkcjonuje siedem przedszkoli publicznych, dwa przedszkola niepubliczne.

(akta kontroli, str.: 47-65)

1.27 Liczba zarejestrowanych na terenie gminy podmiotów gospodarczych w poszczególnych latach objętych kontrolą ulegała wzrostowi i kształtowała się odpowiednio: w 2019 r. – zarejestrowanych było 2.859 podmiotów gospodarczych, w 2020 – 2.914; w 2020 r.- 2.949 a w 2022 r. – 2.936. Wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów skutkował na ogół wzrostem dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), który wynosił: 797,2 tys. zł w 2018 r; 881,2 tys. w 2019 r.; 981,8 tys. zł w 2020 r; 1.744,6 tys. zł w 2021 r. i 1.269,6 tys. zł w 2022 r.

<sup>47</sup> 30 czerwca 2021 r. wpłynęły 322 wnioski, poprawną weryfikację do drugiego etapu przeszło 145 wnioskodawców. Z czego 40 wnioskodawców pochodziło z miejscowości z poza Łowicza m.in.: Warszawy, Łodzi, Olsztyna, Sochaczewa, Zgierza i okolicznych wsi powiatu łowickiego.

W roku 2019 został w Urzędzie Miejskim w Łowiczu utworzony Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Aktywności Obywatelskiej i Przedsiębiorczości. Jednym z zadań wydziału jest prowadzenie Punktu Obsługi Inwestora (POI) w budynku Urzędu. Punkt ten powstał w wyniku działania Miasta Łowicza w programie „Wdrażanie standardów obsługi inwestora w samorządach województwa łódzkiego”. Udział w projekcie gwarantował m.in. :

- realizację audytu doradczego weryfikującego stan obsługi inwestora w jednostce, w ramach którego zostały zidentyfikowane rozwiązania i narzędzia wykorzystywane przez Urząd w procesie obsługi inwestora i promocji gospodarczej Miasta – podsumowaniem było opracowanie wyników przeprowadzonego audytu w formie indywidualnego raportu;
- realizację bezpłatnego szkolenia dla kadry kierowniczej i urzędowej oraz usługi doradczej w formule zdalnej;
- wykonanie i obróbkę zdjęć stacjonarnych i lotniczych dla ofert inwestycyjnych typu brownfield (nieruchomość zabudowana) i greenfield (nieruchomość niezabudowana).
- wykonanie folderów dla ofert inwestycyjnych w wersji papierowej i elektronicznej (wraz z załączonymi zdjęciami oferty inwestycyjnej i prawami autorskimi do ich wykorzystywania).
- wykonanie kompletu opisu stron internetowych promujących oferty inwestycyjne, przetłumaczonych na 2 języki zgodnie z wytycznymi PAIH<sup>48</sup>.
- wykonanie analizy przedtransakcyjnej terenów inwestycyjnych typu „due diligence”,
- produkcję filmu promocyjnego województwa łódzkiego skierowanego dla inwestorów;

Miasto prowadzi portal internetowy dedykowany przedsiębiorcom i inwestorom - [lowiczbiznesowy.eu](http://lowiczbiznesowy.eu). Na stronie przedsiębiorca może znaleźć informacje o usługach lub produktach dostępnych w okolicy, a także umieścić podstawowe informacje na temat swojej firmy i jej działalności.

(akta kontroli, str.: 47-65, 608-689)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Urząd do dnia 23 marca 2023 r. (dzień złożenia przez podatnika informacji IN-1) nie podjął działań zmierzających do objęcia podatkiem od nieruchomości budynku wybudowanego i oddanego do użytku w okresie objętym kontrolą, położonego w Łowiczu (pozwolenie na użytkowanie z dnia 21 grudnia 2020 r.). Urząd w trakcie kontroli NIK wydał<sup>49</sup> decyzje w sprawie korekty podatku od nieruchomości za rok 2021; 2022 i 2023<sup>50</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Dokumenty zostały przypadkowo podpisane pod inną sprawę i wpięte z nimi do teczki innego podatnika, dlatego nie podejmowano czynności zmierzających do objęcia podatkiem od nieruchomości budynku wybudowanego w Łowiczu ul. Wiatrakowa 1. W momencie przedstawienia przez kontrolerów dokumentów z nadzoru budowlanego dokonano sprawdzenia istnienia tego budynku

<sup>48</sup> Stworzono dwujęzyczne (polski i angielski) oferty inwestycyjne funkcjonujące zarówno w wersji drukowanej, jak i cyfrowej – publikowanej w internetowej Bazie Ofert Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAIH) <https://baza.paih.gov.pl/>.

<sup>49</sup> Na podstawie art. 207 i 210- w związku z art. 254 Ordynacji podatkowej oraz art. 2-6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)

<sup>50</sup> Kwoty przypisu wynosiły odpowiednio 129 zł w 2021 r. 136 zł w 2022 r. i 163 zł w 2023 r.



w rejestrze wymiarowym podatków i rejestrze gruntów i budynków. Stwierdzono brak zgłoszenia budynku do opodatkowania podatkiem od nieruchomości, skontaktowano się telefonicznie z podatnikiem, który złożył wymaganą informację. Organ podatkowy naliczył zaległy podatek.”

(akta kontroli, str.: 560-592; 1378-1384)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie ustalania i poboru dochodów własnych. W UM prowadzono i na bieżąco aktualizowano ewidencję podatkową nieruchomości oraz ewidencję podatkową środków transportowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej ustalano i pobierano objęte kontrolą podatki, jak również zbywano i wydzierżawiano nieruchomości Miasta. W badanym okresie prowadzono kontrole podatkowe weryfikując składane przez podatników deklaracje. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, polegająca na nieobjęciu podatkiem od nieruchomości nowo wybudowanego budynku, została skorygowana w trakcie trwania kontroli i nie spowodowała obniżenia oceny cząstkowej.

Na wysokość realizowanych dochodów pozytywny wpływ miała realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych.

## 2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.

2.1 Zaległości z tytułu dochodów własnych Gminy w okresie objętym kontrolą wynosiły łącznie 2.259,7 tys. zł na koniec 2018 r; 2.186,0 tys. zł na koniec 2019 r; 2.641,6 tys. zł na koniec 2020 r; 2.835,2 tys. zł na koniec 2021 r. i 2.233,9 tys. zł na koniec 2022 r. Na zaległości składały się m.in.: a) zaległości z tytułu podatków, które wynosiły odpowiednio 2.009,5 tys. zł na koniec 2018 r; 1.922,9 tys. zł na koniec 2019 r; 2.362,4 tys. zł na koniec 2020 r; 2.574,7 tys. zł na koniec 2021 r. i 1.951,8 tys. zł na koniec 2022 r. b) zaległości z tytułu opłat, które wynosiły odpowiednio 2,1 tys. zł w 2018 r; 1,3 tys. zł w 2019 r; 1,0 tys. zł w 2020 r; 1,9 tys. zł w 2021 r; 8,4 tys. zł w 2022 r. c) z tytułu pozostałych dochodów własnych, które wynosiły na koniec 2018 r. – 248,1 tys. zł; na koniec 2019 r. - 261,8 tys. zł; na koniec 2020 r. – 278,0 tys. zł na koniec 2021r. – 258,7tys. zł oraz na koniec 2022 r. 273,7 tys. zł.

(akta kontroli, str.: 1334-1336)

2.2 Miasto Łowicz nie posiadało wewnętrznych uregulowań dotyczących kontroli/monitoringu terminowości wpływów z tytułu dochodów własnych. Jak wyjaśnił Burmistrz „Okresowo wykonywane są wydruki z programów windykacyjnych zestawień zaległości poszczególnych podatków i opłat, przez osoby merytorycznie odpowiedzialne, dokonywana jest analiza kart kontowych i podejmowane są czynności windykacyjne, w celu przymusowego ściągnięcia niewpłaconych podatków i opłat.”

W Urzędzie dokonywano comiesięcznych uzgodnień wpływów z tytułu dochodów własnych i kwartalnych bilansów dokumentowanych na podstawie sporządzanych zestawień i rejestrów. W przypadku pojawiających się problemów utrudniających sprawne dochodzenie zaległych należności podatkowych, opłat lokalnych oraz zaległości cywilnoprawnych wynikających z błędów systemowych spowodowanych brakiem odpowiednich ustawień, odbywały się konsultacje z konsultantami systemu OTAGO obsługującego Urząd Miejski W Łowiczu. W przypadku innych błędów odbywały się konsultacje z pracownikami innych Urzędów, Urzędu Skarbowego oraz Komorników Sądowych.

Miasto nie posiada wewnętrznych uregulowań dotyczących windykacji zaległości podatkowych i w opłatach lokalnych. Pracownicy stosowali się do ogólnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Po upływie terminu płatności do

dłużników wysyłane były upomnienia do zapłaty, a w dalszym toku postępowania windykacyjnego były wystawiane tytuły wykonawcze do Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli, str.: 47-65; 1372-1377)

2.3 Jak wyjaśnił Burmistrz: „W Urzędzie Miejskim w Łowiczu nie są podejmowane działania informacyjne polegające na ewidencjonowaniu danych w systemie teleinformatycznym, ponieważ nie są stworzone ku temu warunki techniczne dotyczące obsługi systemu OTAGO. Z niektórymi podatnikami nawiązany został kontakt telefoniczny w celu informowania o powstałych zaległościach, jednak pracownicy nie prowadzą ewidencji dotyczącej tych rozmów. W Urzędzie Miejskim w Łowiczu formą podejmowania działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego uiszczenia podatków i wnoszenia opłat lokalnych są rozmowy prowadzone z podatnikami w trakcie dokonywania przez nich wpłat w kasie Urzędu o należnościach do zapłaty bądź widniejących zaległościach. Również podczas odbierania telefonów od podatników udzielane są informacje o stanie zaległości i naliczonych opłatach na dany rok. Rozmowy pracowników Urzędu odpowiedzialnych za przyjmowanie wpłat polegają na dokładnym sprawdzeniu kart kontowych danego podatnika i wszelkich należnościach do zapłaty z uwzględnieniem terminów płatności oraz powstałych zaległościach, których termin płatności już minął. Podczas rozmów pracownicy zobowiązani są do poinformowania o konsekwencjach związanych z nieterminowym wnoszeniem opłat oraz z całkowitym brakiem ich wnoszenia.”

(akta kontroli, str.: 1388-1392)

2.4. W latach 2019-2022 w Urzędzie wysłano do podmiotów zalegających z zapłatą podatków i opłat lokalnych łącznie 6.376 upomnień na kwotę 6.684,4 tys. zł. Wystawiono również 908 tytułów wykonawczych, obejmując nimi zaległości na kwotę 1.331,5 tys. zł.

(akta kontroli str.: 1413-1414)

2.5.-2.8. Analiza 40 zaległości<sup>51</sup> z lat 2019-2022 na łączną kwotę należności głównej 1.007,5 tys. zł wykazała, że:

- na wszystkie 201 rat zaległości 40 badanych podatników<sup>52</sup>, Urząd wystawił i wysłał łącznie 68 upomnień, przy czym dwa upomnienia wystawione były na pojedyncze raty zaległości, zaś 66 upomnień dotyczyło od dwóch do 12 rat;
- spośród wszystkich upomnień 25 wysłano w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości, zaś 43 po upływie od 32 do 216 dni od powstania zaległości<sup>53</sup> (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 1);
- upomnienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 15 §§ 1-1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>54</sup> oraz odpowiednio w § 8 i § 4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>55</sup>;
- w odniesieniu do skierowanych upomnień:
  - w 25 przypadkach podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 540,6 tys. zł<sup>56</sup> wraz z należnymi odsetkami;

<sup>51</sup> Wybrane spośród najwyższych kwot zaległości podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości i podatku od środków transportu z danego roku, po 10 z każdego roku objętego kontrolą (lata: 2019-2022). Kwota badanych zaległości wynosiła: 423,1 tys. zł w 2019 r., 395,1 tys. zł w 2020 r., 128,2 tys. zł w 2021 r. i 57,8 tys. zł w 2022 r., tj. odpowiednio: 22%, 16,7%, 5% i 3% zaległości z tytułu podatków.

<sup>52</sup> Jeden z podatników dokonał dobrowolnej spłaty zadłużenia.

<sup>53</sup> Z tego 32 upomnienia do 100 dni i 11 - powyżej 100 dni.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm., dalej: *ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.

<sup>55</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. (odpowiednio Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 1294), obowiązujące do 29 lipca 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

<sup>56</sup> Należność główna.

- w jednym przypadku Burmistrz zastosował ulgę podatkową na łączną kwotę 126,6 tys. zł, a podatnik, któremu zaległość odroczone, dokonywał spłaty zaległości zgodnie z wydaną decyzją;
  - po bezskutecznym upływie terminów określonych w 42 upomnieniach, Urząd wystawił łącznie 33 tytułów wykonawczych, obejmując nimi zaległości na kwotę 337,9 tys. zł<sup>57</sup> wraz z odsetkami;
  - w pozostałych przypadkach nie wystawiono tytułów wykonawczych dla zaległości za lata 2019 - 2022 w kwocie 177,6 tys. zł z powodów wynikających z całkowitej lub częściowej spłaty zadłużenia (po terminie płatności) pomimo niewystawienia upomnienia i/lub tytułu wykonawczego;
- spośród wszystkich 33 tytułów wykonawczych:
- 13 wystawiono w terminie do 30 dni od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, zgodnie z przepisem art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
  - 20 wystawiono w terminie od 32 do 443 dni<sup>58</sup> (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 2*);
- wszystkie tytuły wykonawcze wystawione były zgodnie z wzorami określonymi odpowiednio w rozporządzeniach w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>59</sup> oraz niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
- w wyniku wystawionych tytułów wykonawczych podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 61,1 tys. zł, zaś organ egzekucyjny ścisnął łącznie 175,1 tys. zł. W Urzędzie nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 1425-1426)

2.9. W okresie objętym kontrolą zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych na koniec każdego kolejnego roku wyniosły: 109,6 tys. zł, 147,2 tys. zł, 159,9 tys. zł oraz 151 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 5%, 5,6%, 5,6% oraz 6,8% zaległości ogółem danego roku. Zaległości dotyczyły przede wszystkim wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, które wyniosły odpowiednio: 52 tys. zł, 42,3 tys. zł i 52,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1413-1414)

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur dotyczących egzekwowania zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych.

Burmistrz wyjaśnił, że: *„Pracownicy stosowali się do ogólnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Po upływie terminu płatności do dłużników wysyłane były wezwania do zapłaty, a w dalszym toku postępowania windykacyjnego zostały kierowane pozwy do Sądu.”*

(akta kontroli str. 1367)

Badanie<sup>60</sup> 40 zaległości na łączną kwotę 87,9 tys. zł<sup>61</sup>, przeprowadzone pod kątem prawidłowości prowadzenia działań windykacyjnych i naliczania należnych odsetek wykazało, że:

- w czterech przypadkach na łączną kwotę 36,4 tys. zł zaległość została wpłacona przez dłużnika bez wezwania, umorzona lub rozłożona na raty i regulowana w nowych terminach;

<sup>57</sup> Kwota należności głównej.

<sup>58</sup> Z tego 8 w terminie do 100 dni, a 13 tytułów w terminach powyżej 100 dni.

<sup>59</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. oraz z dnia 25 maja 2020 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz.U. z 2020 r. poz. 968), a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1856).

<sup>60</sup> Próba po 10 zaległości z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>61</sup> Należność główna w tym 70 tys. w 2019 r., a w kolejnych latach odpowiednio: 10,3 tys. zł; 6,4 tys. zł; 2,2 tys. zł; co stanowiło odpowiednio 3,2% zaległości ogółem w 2019 r. i odpowiednio w kolejnych latach: 0,4%; 0,2% i 0,1%.

- w odniesieniu do pozostałych zaległości windykacja przebiegała w następujący sposób:
  - w 36 sprawach wystawiono upomnienia lub wezwania do zapłaty obejmujące zaległości na łączną kwotę 51,5 tys. zł. Wszystkie wezwania oraz upomnienia zawierały pouczenie, że w przypadku nieuregulowania należności w wyznaczonym przez Urząd terminie<sup>62</sup>, sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego;
  - w 15 przypadkach wystawiono tytuły wykonawcze lub skierowano sprawę do sądu (odpowiednio w 11 i 4 przypadkach) na kwotę 38,7 tys. zł - we wszystkich objętych kontrolą przypadkach dłużnicy uregulowali zaległość;
- we wszystkich objętych kontrolą przypadkach należne odsetki naliczono w prawidłowych kwotach i ewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu na koniec kwartału oraz na dzień wpłaty.

(akta kontroli str. 1424)

2.10 W latach 2019-2022 w Urzędzie przedawnieniu uległy należności podatkowe 50 podmiotów na łączną kwotę 48,7 tys. zł (31,7 tys. zł należności głównej i 17,0 tys. zł odsetek<sup>63</sup>). Główną przyczyną przedawnienia był brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych przez organy egzekucyjne, do których Miasto skierowało tytuły wykonawcze obejmujące zaległości podatkowe. Ponadto przyczyną przedawnienia był zgon zobowiązanego oraz brak spadkobierców, na których można przenieść odpowiedzialność.

W odniesieniu do zaległości cywilnoprawnych przedawnieniu uległo 33 zaległości, w tym 29 dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego na łączną kwotę 6 tys. zł oraz cztery dotyczące dochodów z usług na kwotę 2,2 tys. zł. Przyczyną przedawnienia był zgon podatnika, brak ujawnienia spadkobierców lub przeprowadzenia sprawy spadkowej bądź też brak możliwości ustalenia adresu dłużnika.

Analiza 12 zaległości przedawnionych na kwotę 9,2 tys. zł wykazała, że:

- w pięciu przypadkach<sup>64</sup> po śmierci podatnika podjęto czynności sprawdzające w celu ustalenia spadkobierców,
- w siedmiu przypadkach<sup>65</sup> wystawiono upomnienia i skierowano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze, a działania tych organów okazały się nieskuteczne,
  - przed upływem terminu przedawnienia nie udało się zastosować skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia<sup>66</sup>.

(akta kontroli, str.: 703-779)

2.11 Burmistrz wyjaśnił, że: „W latach 2019-2022 prowadzono analizy przyczyn przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz zaległości cywilnoprawnych. Na podstawie różnych zestawień z systemu a głównie zestawień dotyczących zaległości dłużników, prowadzono rozmowy z pracownikami wydziałów merytorycznie odpowiedzialnych za naliczanie należności na podatników. Przeprowadzono analizy zaległości powstałych na kartach osób zmarłych gdzie nie ustalono spadkobierców ustawowych na które powinna być naliczana opłata. Podejmowane były działania w celu ustalenia czy są spadkobiercy poprzez

<sup>62</sup> 7 dni od odbioru wezwania/upomnienia.

<sup>63</sup> Odsetki liczone na dzień przedawnienia.

<sup>64</sup> Kwota należności głównej 2,6 tys. zł

<sup>65</sup> Kwota należności głównej 6,6 tys. zł

<sup>66</sup> Podstawą umarzania postępowań prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych był art. 59 § 1 pkt 2, § 2 i § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

*sprawdzenie w systemie internetowym „Rejestry Notarialne” i „Rejestr Spadkowy”, czy po danej osobie zmarłej nie został sporządzony notarialny akt poświadczenia dziedziczenia. W związku z tym udawano się dotrzeć do niektórych spadkobierców, którzy uregulowali opłaty należne do naszego Urzędu. Wnioskami wynikającymi z przeprowadzanych analiz są ustalenia aby uważniej przyglądać się zaległościom, dokładniej i częściej śledzić zestawienia dłużników. W miarę możliwości, systematycznie na każdą zaległość wystawiać upomnienie bądź wezwanie do zapłaty i na dalszym etapie kierować dłużników do dalszej windykacji przez Komorników Sądowych i Urzędy Skarbowe.”*

(akta kontroli, str.: 47-65)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

1. W okresie objętym kontrolą wystąpiły w Urzędzie przypadki nieterminowego kierowania upomnień do dłużników zalegających z płatnością podatków. Dotyczyło to 43 przypadków (spośród 68 zbadanych) na łączną kwotę należności głównej 528,8 tys. zł, które wysłano po upływie od 32 do 216 dni od powstania zaległości. Zgodnie z przepisami odpowiednio § 7 i § 3 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne. Stosownie do art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>67</sup>. W myśl art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3).

Burmistrz wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień, wskazał braki kadrowe, konieczność dokonywania częstych zmian zakresów zadań u pracowników i ich wysokim obciążeniem zadaniami związanym z bieżącą obsługą petentów.

(akta kontroli str. 1388-1392, 1410-1411, 1425-1426)

2. W Urzędzie wystawiano tytuły wykonawcze z przekroczeniem terminów ustalonych w obowiązujących przepisach prawa. Spośród 33 badanych tytułów wykonawczych, 20 na kwotę 267,7 tys. zł<sup>68</sup> wystawiono po upływie od 32 dni do 443 dni od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia). Stanowiło to naruszenie przepisu art. 35 §§ 1 i 3 Kpa, w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Burmistrz wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień powołał n.w. okoliczności i ograniczenia, jak: braki kadrowe, konieczność dokonywania częstych zmian zakresów zadań u pracowników i ich wysokie obciążenie zadaniami związanym z bieżącą obsługą petentów. Ponadto Burmistrz wskazał, że pomimo ww. opóźnień dokonano zabezpieczenia należności w celu zapewnienia ich późniejszej ściagalności przez organy egzekucyjne.

(akta kontroli str. 1393-1394, 1410-1411, 1424-1426)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat były na ogół prawidłowe i rzetelne. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, prawidłowo wystawiano

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: *Kpa*.

<sup>68</sup> Należność główna wraz z odsetkami.

upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

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

3.1 W latach 2019-2022 w Urzędzie złożono - na podstawie art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej - 82 wnioski o przyznanie ulgi podatkowej na łączną kwotę 4.298,7 tys. zł<sup>69</sup>. Urząd pozytywnie rozpatrzył 67 wniosków udzielając ulg na kwotę 3.634,7 tys. zł.<sup>70</sup> Kwota opłaty prolongacyjnej wyniosła łącznie 103,0 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą złożono:

- w 2019 r. – 15 wniosków o przyznanie ulgi podatkowej na łączną kwotę 627,2 tys. zł<sup>71</sup>. Urząd uwzględnił 14 wniosków na kwotę 587,2 tys. zł<sup>72</sup>. Łączna kwota opłaty prolongacyjnej wyniosła 27,3 tys. zł,
- w 2020 r. - 32 wnioski o przyznanie ulgi podatkowej na łączną kwotę 1.021,6 tys. zł<sup>73</sup>. Urząd uwzględnił 22 wnioski na kwotę 519,0 tys. zł<sup>74</sup>. Łączna kwota opłaty prolongacyjnej wyniosła 12,7 tys. zł,
- w 2021 r. - 18 wniosków o przyznanie ulgi podatkowej na łączną kwotę 574,3 tys. zł<sup>75</sup>. Urząd uwzględnił 15 wniosków na kwotę 464,3 tys. zł<sup>76</sup>. Łączna kwota opłaty prolongacyjnej wyniosła 4,1 tys. zł,
- w 2022 r.- 17 wniosków o przyznanie ulgi podatkowej na łączną kwotę 2.029,9 tys. zł<sup>77</sup>. Urząd uwzględnił 16 wniosków na kwotę 2.064,0 tys. zł<sup>78</sup>. Łączna kwota opłaty prolongacyjnej wyniosła 58,8 tys. zł.

W latach 2019-2022 wydano odpowiednio:

- 45 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych na łączną kwotę 484,5 tys. zł<sup>79</sup>;
- 5 decyzji o odroczeniu terminu płatności należności podatkowej na łączną kwotę 902,9 tys. zł<sup>80</sup>;
- 1 decyzję o rozłożeniu należności podatkowej na raty na kwotę 254,2 tys. zł<sup>81</sup>;
- 16 decyzji o odroczeniu lub rozłożeniu na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 1.993,1 tys. zł<sup>82</sup>.

(akta kontroli, str.: 1345)

3.2 W okresie objętym kontrolą, w związku z wydanymi decyzjami, podatnicy wnieśli dwa odwołania, w tym jedno w 2019 r. (kwota wnioskowanej ulgi wynosiła 52,4 tys. zł) oraz jedno w 2020 r. (wnioskowana kwota ulgi wynosząca 9,1 tys. zł). W obu przypadkach wnioskodawcy nie odwołali się od wydanych decyzji do organu wyższej instancji, a postępowania zostały umorzone.

<sup>69</sup> Kwota należności głównej wynosiła 4.111,2 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 187,4 tys. zł

<sup>70</sup> Kwota należności głównej wynosiła 3.368,6 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 163,0 tys. zł.

<sup>71</sup> Kwota należności głównej wynosiła 564,8 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 62,4 tys. zł.

<sup>72</sup> Kwota należności głównej wynosiła 499,5 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 60,3 tys. zł.

<sup>73</sup> Kwota należności głównej wynosiła 1.021,6 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 45,5 tys. zł.

<sup>74</sup> Kwota należności głównej wynosiła 481,8 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 24,4 tys. zł.

<sup>75</sup> Kwota należności głównej wynosiła 571,0 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 3,3 tys. zł.

<sup>76</sup> Kwota należności głównej wynosiła 457,8 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 2,4 tys. zł.

<sup>77</sup> Kwota należności głównej wynosiła 1.953,7 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 76,2 tys. zł.

<sup>78</sup> Kwota należności głównej wynosiła 1.929,4 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 75,7 tys. zł.

<sup>79</sup> Kwota należności głównej wyniosła 410,4 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 74,1 tys. zł

<sup>80</sup> Kwota należności głównej wynosiła 895,7 tys. zł zaś kwota odsetek wynosiła 7,4 tys. zł

<sup>81</sup> Kwota należności głównej wynosiła 250,4 tys. zł zaś kwota odsetek wyniosła 3,8 tys. zł

<sup>82</sup> Kwota należności głównej wynosiła 1.812,4 tys. zł, kwota odsetek wyniosła 88,9 tys. zł, zaś opłata prolongacyjna wyniosła 91,8 tys. zł

(akta kontroli str.: 1346)

3.3 Analiza dokumentacji 40 postępowań<sup>83</sup> prowadzonych w latach 2019-2022 w sprawie udzielenia ulg podatkowych na łączną kwotę 3.188,7 tys. zł<sup>84</sup> wykazała, że:

- we wszystkich zbadanych sprawach zachowano zasadę pisemności postępowania (art. 126 Ordynacji podatkowej);
- wnioski podatników zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej;
- w każdym przypadku podjęto niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, a zgromadzony materiał dowodowy potwierdzał wskazane we wniosku o ulgę przesłanki istnienia ważnego interesu podatnika/interesu publicznego;
- zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a w sytuacji wydania decyzji częściowo uwzględniającej wniosek strony, przed wydaniem tej decyzji umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 Ordynacji podatkowej);
- wydane przez organ podatkowy decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej;
- nie stwierdzono przypadków niewywiązywania się podatników z postanowień decyzji o przyznaniu ulgi;
- stwierdzono pięć przypadków wydania decyzji z przekroczeniem terminów przewidzianych w art. 139 ordynacji podatkowej (*szerzej w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

W Urzędzie dokonano odpisów umorzonych zaległości podatkowych po uprawomocnieniu się ww. decyzji.

(akta kontroli, str.: 292-365; 1322; 1410-1423)

3.4 Rada Miejska w Łowiczu podjęła uchwałę<sup>85</sup> w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości. Uchwała zwalniała z podatku grunty oraz budynki i budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, których dotyczył zakaz prowadzenia działalności, związane ze skutkami epidemii COVID-19, wynikający z przepisów szczególnych.

(akta kontroli, str.: 690-702)

3.5 W okresie objętym kontrolą złożono jeden wniosek o umorzenie zaległości w opłatach lokalnych na łączną kwotę 318,7 tys. zł<sup>86</sup> oraz dwa wnioski o rozłożenie płatności opłaty lokalnej na łączną kwotę 397,7 tys. zł.<sup>87</sup> Urząd w wydanych decyzjach złożone wnioski uwzględnił w całości.

(akta kontroli, str.:1347-1350)

3.6 Rada Miejska w Łowiczu podjęła uchwałę<sup>88</sup> w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miasta

<sup>83</sup> 23 sprawy dotyczyły umorzenia zaległości podatkowej (z 45 wydanych przez Urząd decyzji w okresie objętym kontrolą), 17 spraw obejmujących odroczenia terminu zapłaty podatku lub zaległości podatkowej, lub rozłożenia zaległości podatkowej na raty (z 21 wydanych przez Urząd decyzji w okresie objętym kontrolą).

<sup>84</sup> W tym 1.737,9 tys. dotyczyło decyzji o obejmujących odroczenia terminu zapłaty podatku lub zaległości podatkowej, lub rozłożenia zaległości podatkowej na raty i 1.450,8 tys. dotyczyło decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych.

<sup>85</sup> nr XXII/191/2020 z 29.04.2020 r.

<sup>86</sup> Należność główna wynosiła 312,7 tys. zł zaś odsetki 6 tys. zł

<sup>87</sup> Łączna kwota należności głównej wynosiła 392,4 tys. zł a łączna kwota odsetek 5,3 tys. zł

<sup>88</sup> Uchwała nr LXI/472/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r., dalej: *uchwała Rady Miejskiej w sprawie zasad udzielania ulg*.

Łowicza lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych. W uchwale wskazano m.in., że należności pieniężne, mogą być na wniosek dłużnika w całości umarzone, ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym<sup>89</sup>.

(akta kontroli, str.: 690-702)

3.7 W latach 2019 – 2020 nie udzielono ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym.

W 2021 r. udzielono dwóch ulg umorzenia czynszu dzierżawnego na kwotę główną 312.682,92 zł wraz z odsetkami w kwocie 5.974,45 zł oraz, rozłożenia na raty czynszu dzierżawnego na kwotę główną 71.917,08 zł.

W 2022 r. udzielono jednej ulgi: rozłożono na raty czynsz dzierżawny na kwotę główną 320.500 zł wraz z odsetkami na kwotę 5.290,96 zł.

(akta kontroli, str.: 1347-1349)

- W dniu 9 września 2021 r. Klub Sportowy „Pelikan” złożył do UM wniosek<sup>90</sup> o umorzenie lub rozłożenie na raty czynszu dzierżawnego wraz z odsetkami za okres od 01.01.2021 do 31.12.2021 r. na łączną kwotę 384,6 tys. zł brutto powiększonej o odsetki ustawowe w wysokości 5.974,45 zł W dniu 29 grudnia 2021 r. zawarte zostało porozumienie<sup>91</sup>, na mocy którego wierzyciel umorzył dłużnikowi główną należność pieniężną w kwocie 312,6 tys. zł oraz uboczne należności (odsetki ustawowe) w kwocie 5,9 tys. zł. Wierzyciel rozłożył na raty spłatę należności głównej (podatek VAT) w łącznej kwocie 71,9 tys. zł. Wniosek dłużnika został uzasadniony jego trudną sytuacją finansową grożącą zawieszeniem możliwości kontynuowania działalności statutowej oraz interesem publicznym mieszkańców gminy.
- W dniu 17 listopada 2022 r. Klub Sportowy „Pelikan” złożył do UM wniosek<sup>92</sup> o rozłożenie na raty zaległości z tytułu czynszu dzierżawy Targowiska Miejskiego w Łowiczu za okres od 11.03 do 31.12..2022 r. na kwotę 320,5 tys. zł brutto powiększonej o kwotę odsetek w wysokości 5.290,96 zł. W dniu 21.12.2022 r. zawarte zostało porozumienie<sup>93</sup> o rozłożeniu ww. zaległości na raty. W uzasadnieniu wskazano, na trudną sytuację finansowo- ekonomiczną dłużnika oraz interes publiczny mieszkańców gminy Miasta Łowicz zainteresowanych kontynuowaniem działalności Klubu.

Analiza dokumentacji dotyczącej przyznawania ww. ulg o charakterze cywilnoprawnym wykazała, że we wszystkich ww. przypadkach zaistniała przesłanka do udzielenia ulgi, wynikająca z ww. uchwały Rady Miejskiej, polegająca na wystąpieniu u dłużnika trudnej sytuacji finansowej. Ustalono ponadto, że:

- w każdym przypadku ulga udzielona została na wniosek dłużnika zawierający wszystkie elementy wymagane w uchwale;
- wszystkie wnioski były należycie umotywowane, a sytuacja finansowa dłużników odpowiednio udokumentowana;
- ulgę przyznano na podstawie kompletnej dokumentacji wymaganej w uchwale,
- dłużnik terminowo dokonywał ustalonej zapłaty rat należności/zaległości.

<sup>89</sup> W uchwale wskazano, że jest to uzasadnione w szczególności, gdy dłużnik osoba fizyczna nie jest w stanie uiścić należności ze względu na wysokość dochodów oraz zagrożenie dla egzystencji dłużnika i osób będących na jego utrzymaniu (...) oraz gdy dłużnik osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, która znalazła się w przejściowej trudnej sytuacji ekonomicznej

<sup>90</sup> Uzupełniony w dniu 27.12.2021 r.

<sup>91</sup> Nr 2/2021 zawarte pomiędzy Urzędem Miejskim a Klubem Sportowym „Pelikan”

<sup>92</sup> Uzupełniony w dniu 1.12.2022 r.

<sup>93</sup> Nr 1/2022 zawarte pomiędzy Urzędem Miejskim a Klubem Sportowym „Pelikan”



(akta kontroli, str.: 378-449)

3.8 W okresie objętym kontrolą Urząd udzielił łącznie 56 ulg stanowiących pomoc publiczną na łączną kwotę 3.665,4 tys. zł, w tym 53 ulgi<sup>94</sup> podatkowe, które stanowiły pomoc publiczną w rozumieniu przepisu art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej na łączną kwotę 2.949,0 tys. zł oraz trzy<sup>95</sup> ulgi w należnościach cywilnoprawnych, na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwał rady gminy, stanowiące pomoc publiczną na łączną kwotę 716,4 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1417-1411420)

3.9; 3.11 i 3.12 Analiza dokumentacji 40 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych i cywilnoprawnych stanowiących pomoc de minimis<sup>96</sup> wykazała, że:

- łączna kwota udzielonej w badanych sprawach pomocy de minimis wyniosła 540,7 tys. zł;
- łączna kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progu ustawowego, tj. kwoty 200 tys. euro, a weryfikacji ww. limitu pracownicy UM dokonywali w systemie SHRIMP<sup>97</sup>;
- we wszystkich przypadkach podmioty gospodarcze ubiegające się o udzielenie pomocy publicznej przedłożyły, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>98</sup> oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis<sup>99</sup>,
- każdorazowo wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, – w dniu wydania decyzji lub zawarcia umowy, tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie<sup>100</sup>,
- wydane zaświadczenia zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

Na próbie 40 spraw dotyczących przyznawania pomocy de minimis ustalono, że:

- przekazano do UOKiK sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis, obejmujące dane zgodne ze stanem faktycznym i opracowane zgodnie z wymogami art. 32 ust.1 ww. ustawy oraz § 2 ust. 1 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 publicznych<sup>101</sup>;
- sprawozdania zostały przekazane w terminie określonym w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli, str.: 231-291; 1324)

<sup>94</sup> Ulgi w zakresie podatku od nieruchomości

<sup>95</sup> Ulgi w zakresie czynszu dzierżawnego

<sup>96</sup> Badaniem objęto 40 postępowań wybranych do próby wskazanej w punkcie 3.3., które zakończyły się udzieleniem pomocy de minimis,.

<sup>97</sup> System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służący 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.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 702 ze zm., dalej: *ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*.

<sup>99</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji*.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 350., dalej: *rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis*.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1871 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej*.

3.10 W latach 2019-2022 Burmistrz złożył Prezesowi UOKiK 146 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, w których wykazano pomoc de minimis przyznana z tytułu ulg podatkowych i cywilnoprawnych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP.

(akta kontroli, str.: 1372-1377; 1421-1423)

3.13 Urząd, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych, publikował w terminie do 31 maja roku następnego informację obejmującą wykaz osób prawnych i 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 i przyczyn umorzenia.

(akta kontroli, str.: 593-596)

Upubliczniano także wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ww. ustawy. Wykazy te były publikowane na stronie BIP UM oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Dane<sup>102</sup> zawarte w wykazach były zgodne z wydanymi decyzjami oraz podpisanymi umowami.

(akta kontroli, str.: 597-601)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W 40 sprawach dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań objętych szczegółową kontrolą stwierdzono pięć przypadków wydania decyzji z przekroczeniem terminów przewidzianych w art. 139 ordynacji podatkowej<sup>103</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Opóźnienia w wydawaniu decyzji wynikały z dużej ilości spraw, wniosków o ulgi, jakie wpływały w okresie epidemii Covid-19 i po Covid-19, z uwagi na duże problemy w prowadzonej działalności gospodarczej części przedsiębiorców. Przekroczenia terminów wynikały także z faktu, że prowadzonych spraw w tym okresie było trzy razy więcej niż w latach poprzednich a pracownik merytoryczny miał także inne obowiązki, z których musiał się wywiązywać.”

(akta kontroli, str.: 292-365; 1322; 1393-1394)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, prowadzono postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, zapewniano stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a także wydawano decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy. Nieterminowo wydano natomiast pięć z 40 badanych decyzji w sprawie udzielenia ulgi. Ulgi o charakterze cywilnoprawnym udzielane były zgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską, a także na podstawie kompletnej dokumentacji. Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Wnioskujący o udzielenie pomocy przedkładali wymaganą dokumentację, a Urząd terminowo wydawał zaświadczenia o przyznaniu pomocy. Urząd przekazywał również

<sup>102</sup> Stwierdzono na podstawie analizy 10 postępowań podatkowych z próby wybranej do analizy prawidłowości umorzeń podatkowych, których rozstrzygnięcia zawarto w tych wykazach, w tym: trzech ujętych w wykazie za 2017 r., trzech - w wykazie za 2018 r. oraz jednego - za 2019 r.

<sup>103</sup> Wszystkie dotyczyły odroczenia terminu płatności podatku. Wartość ww. ulg wynosiła 405,3 tys. zł (w tym odsetki 0,2 tys. zł). Opóźnienia wynosiły od 5 do 117 dni.

do Prezesa UOKiK prawidłowe i rzetelne sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis. W Urzędzie terminowo upubliczniano informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej.

OBSZAR

#### 4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

4.1. Zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych oraz udzielaniem ulg i windykacją w Gminie Miasto Łowicz były przedmiotem analizy i oceny ryzyka. W Urzędzie funkcjonował Centralny Rejestr Ryzyka, w którym zawarte zostały potencjalne ryzyka mogące wystąpić w poszczególnych obszarach działania Miasta. Rejestr był analizowany w każdym roku pod kątem aktualności i obejmował zarządzanie ryzykiem w czterech kluczowych etapach:

- identyfikacja ryzyka;
- ocena ważności każdego zidentyfikowanego ryzyka;
- zastosowanie możliwych rozwiązań;
- monitorowanie i analizowanie skuteczności podjętych kroków.

Wymiar i pobór podatków oraz udzielaniem ulg i windykacją zawarty był w obszarze ryzyk operacyjnych związanych z finansami oraz ryzyk związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego w trybie kpa i Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli, str.: 844-954; 1372-1377)

4.2. Zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg nie były przedmiotem skarg składanych w latach 2019-2022.

(akta kontroli str.: 47-65)

4.3. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem kontroli zewnętrznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi<sup>104</sup>. Kontrola w zakresie dochodów i opłat lokalnych sformułowała m.in. następujące wnioski pokontrolne:

- a) ustalenie w polityce rachunkowości sposobu prowadzenia księgowości i rachunkowości w zakresie ewidencji i poboru podatków i opłat biorąc pod uwagę przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego;<sup>105</sup>
- b) zapewnienie dokonywania czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji stosownie do art. 274a § 2 ustawy;
- c) Czynności windykacyjne wobec podatników podejmować zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r.<sup>106</sup>.

Urząd pismem z dnia 14 listopada 2022 r. powiadomił Izbę o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła<sup>107</sup> w Urzędzie kontrolę w zakresie wdrożenia systemu elektronicznych wniosków i tytułów wykonawczych w postępowaniu

<sup>104</sup> Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej i zamówień publicznych gminy za lata 2020-2021. Wystąpienie pokontrolne z dnia 17.10.2022 r.

<sup>105</sup> Rozporządzenie z dnia 25 października 2010 r. (dz. U. z 2010 r. Nr 208 poz.1375).

<sup>106</sup> Rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, (Dz. U. z 2020 r. poz. 2083).

<sup>107</sup> Wystąpienie podpisane w dniu 1 sierpnia 2022 r.

egzekucyjnym w administracji<sup>108</sup>. W wyniku kontroli nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli, str.: 780-809; 841-843)

4.4. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego w ostatnich latach.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Plany audytu tworzone są na podstawie ustaleń z Burmistrzem i kierownictwem Miasta oraz analizy ryzyka poszczególnych obszarów działania Miasta. Przed przystąpieniem do planu audytor zwraca się także do naczelników wydziałów Urzędu Miejskiego odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny nad pracą poszczególnych jednostek organizacyjnych o wskazanie obszarów, które w ich mniemaniu wymagają przeprowadzenia zadań audytowych. Planowane audyty dotyczyły więc przede wszystkim działalności jednostek zewnętrznych, które z uwagi na obsadę osobową oraz fakt, iż prowadzą one działalność poza Urzędem wymagały większej uwagi. Nigdy nie było informacji o konieczności przeprowadzenia audytu w zakresie wymiaru i poboru dochodów własnych.. Ponadto na zakres planowanych audytów jednym z elementów jest upływ czasu od prowadzonych kontroli w danym zakresie. Ponieważ obszar ten każdorazowo badany jest w trakcie kontroli kompleksowych RIO, ustalenia w protokołach pokontrolnych z danego obszaru nie wymagały dodatkowego prowadzenia zadań i dublowanie ustaleń. Nie było przyczyn nieprzeprowadzania audytów w tym zakresie - wybór zadań audytowych jest uprawnieniem Burmistrza.”

(akta kontroli, str.: 810-840; 1372-1377)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. Wdrożone mechanizmy kontrolne okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły nieprawidłowościom stwierdzonym w obszarach dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielania ulg podatkowych.

## IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, 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 zwraca uwagę na konieczność terminowego wysyłania upomnień oraz wystawiania tytułów wykonawczych we wszystkich przypadkach dotyczących zaległości publicznoprawnych, a także prowadzenia postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności dotrzymywania terminu wydania decyzji.

Wniosek

Rzetelne weryfikowanie danych otrzymywanych od PINB oraz deklaracji/informacji składanych przez podatników w celu wyeliminowania przypadków niezgłoszenia nieruchomości do opodatkowania;

## 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 Łodzi. 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Łódź, 29 czerwca 2023 r.

Kontroler

Marek Tarnawski

Doradca techniczny



podpis

Kontroler

Andrzej Pietrzyk

gł. specjalista k.p.



podpis

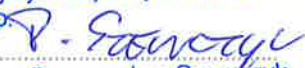
Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

**DYREKTOR DELEGATURY**  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up.



Przemysław Szewczyk  
p.o. wicedyrektora

