



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.02.2023

Piotr Petrykowski  
Burmistrz Miasta Bartoszyce  
Urząd Miasta Bartoszyce  
ul. Bohaterów Monte Cassino 1  
11-200 Bartoszyce

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bartoszyce, ul. Bohaterów Monte Cassino 1, 11-200 Bartoszyce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Petrykowski, Burmistrz Miasta Bartoszyce, od 9 grudnia 2014 r. (dalej: Burmistrz).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ustalanie i pobór 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. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/24/2023 z 30 stycznia 2023 r.</li><li>2. Marcin Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/25/2023 z 30 stycznia 2023 r.</li><li>3. Joanna Majkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/54/2023 z 12 kwietnia 2023 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania w celu pozyskania dochodów własnych, ale nie były one w pełni prawidłowe. Naliczania podatków od nieruchomości i od środków transportowych dokonywano zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miasta Bartoszyce<sup>3</sup>, jednakże stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niepodjęciu działań w celu złożenia przez podatników deklaracji na podatek od nieruchomości i od środków transportowych, nie w pełni rzetelnej weryfikacji nieruchomości pod kątem wykorzystywania ich do prowadzenia działalności gospodarczej oraz nierealizowaniu wewnętrznych procedur w zakresie kontroli podatkowej. Skutkowało to niewymierzeniem podatków w łącznej kwocie 31,1 tys. zł. Na wysokość zrealizowanych dochodów pozytywny wpływ miały natomiast działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów, które prowadzono w oparciu o przyjęte plany i strategie.

Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości na ogół przestrzegano przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> oraz obowiązujących w tym zakresie uchwał Rady Miasta. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły głównie nierzetelnego

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dalej: Rada Miasta.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344 dalej: Ustawa o gospodarce nieruchomościami.

sporządzenia wykazów dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy (60% badanych przypadków), pobierania opłat za przygotowanie nieruchomości do sprzedaży (50%), a także nie w pełni rzetelnej realizacji obowiązków związanych z opracowaniem Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020 i 2021-2023, jak również programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2018-2022.

Na ogół prawidłowo prowadzono działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz wezwania do zapłaty i kierowano sprawy do sądu. Jednakże działania windykacyjne wobec dłużników zalegających ze spłatą należności podatkowych nie w każdym przypadku podejmowano niezwłocznie. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono bowiem w przypadku 47,5% zbadanych upomnień oraz 60% skontrolowanych tytułów wykonawczych.

Postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych oraz o charakterze cywilnoprawnym prowadzono zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup> oraz uchwałami Rady Miasta. Udzielana pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych, a do Prezesa UOKiK w wymaganym terminie przekazywano prawidłowe i rzetelne sprawozdania o udzieleniu ww. pomocy. Stwierdzono jednak sytuacje, w których udzielono pomocy de minimis pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców części wymaganej dokumentacji (58,3% badanych), a jednemu podatnikowi przyznano pomoc publiczną w związku z COVID-19 przed zatwierdzeniem programu pomocowego uprawniającego do takiego działania.

Nie w pełni prawidłowo wywiązano się również z obowiązku upubliczniania informacji o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 g) oraz f) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Kontrola wykazała bowiem, że wykazy udzielonych ulg i przyznanej pomocy publicznej za 2019 r. opublikowano ze zwłoką 32 miesiące, a jeden z nich sporządzono w części nierzetelnie.

Ujawnione w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości wskazują, że w zakresie realizacji dochodów własnych system kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych, nie był w pełni skuteczny i efektywny.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

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

**1.1** W latach 2019-2022 dochody własne Gminy Miejskiej Bartoszyce<sup>8</sup> wyniosły odpowiednio: 43 146,9 tys. zł, 43 630,4 tys. zł, 47 191,2 tys. zł oraz 49 557,5 tys. zł co stanowiło 42,6%, 40,4%, 41,3% oraz 46,5% dochodów ogółem. W 2022 r. w porównaniu do roku poprzedniego, mimo wzrostu łącznej kwoty dochodów własnych o 5%, odnotowano ich spadek m.in. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (o 308,9 tys. zł) oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (o 166,1 tys. zł).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>7</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.

<sup>8</sup> Dalej: Miasto.

Jak wyjaśnił Skarbnik, trudności wynikające z konsekwencji pandemii COVID-19 oraz zakończenie działań ochronnych firm przez rządowe tzw. tarcze, mogły być przyczyną spadku przychodów do opodatkowania firm płacących podatek CIT. Spadek dochodów z tytułu podatku od czynności cywilno-prawnych o 166,1 tys. zł, mógł wynikać ze spadku transakcji w zakresie zbycia nieruchomości.

Najwyższy wzrost dochodów własnych w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w 2021 r. (o 8,2%), między innymi z tytułu:

- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – o 1 831 tys. zł,
- podatku od nieruchomości – o 776,1 tys. zł,
- podatku od czynności cywilnoprawnych – o 411,5 tys. zł,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) – o 323,1 tys. zł.

Jak wyjaśnił Skarbnik, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych realizują urzędy skarbowe. Urząd Miasta nie posiada narzędzi ani baz danych, na podstawie których można stwierdzić przyczyny wzrostu udziałów. Zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości wynika m. in. z tego, że z dniem 1 stycznia 2021 r. przestała obowiązywać uchwała Rady Miasta Bartoszyce nr VIII/38/2015 z 31 marca 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej usytuowanej na terenie miasta Bartoszyce. Ponadto nastąpiło zwiększenie bazy podatkowej, tj. m.in. powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Natomiast wzrost dochodów z tytułu podatku CIT, jak można przypuszczać, wynika z zastosowania przez rząd różnego rodzaju tarcz i dopłat, co skutkowało zwiększeniem dochodów firm objętych podatkiem CIT.

(akta kontroli str. 9-93, 1022-1028)

**1.2** W latach objętych kontrolą Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bartoszycach<sup>9</sup> informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. Do Urzędu wpłynęły takie informacje o 14 obiektach w 2019 r., 28 obiektach w 2020 r., 17 obiektach w 2021 r. i 14 obiektach w 2022 r.<sup>10</sup>

Badanie spraw dotyczących 80 losowo wybranych nieruchomości<sup>11</sup> ujętych w informacjach otrzymanych z PINB wykazało m.in., że:

- W 78 przypadkach właściciele nieruchomości zgłosili je do opodatkowania. W dwóch przypadkach Urząd przez okres 13 oraz 35 miesięcy nie podejmował działań w celu złożenia przez podatnika deklaracji na podatek od nieruchomości, w wyniku czego nieruchomości zostały zgłoszone do opodatkowania dopiero podczas kontroli NIK (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).
- Objęte analizą informacje były poprawne pod względem formalnym i rachunkowym, a dane zawarte w decyzjach podatkowych, będące podstawą wymiaru podatku, odpowiadały danym zawartym w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz wynikającym z dokumentów źródłowych.

<sup>9</sup> Dalej: PINB.

<sup>10</sup> Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą.

<sup>11</sup> Próba obejmowała 80 spraw dot. osób fizycznych oraz osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej (po 20 dla każdego roku objętego kontrolą).

- 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, za wyjątkiem dziesięciu przypadków dotyczących lokali mieszkalnych wchodzących w skład dwóch budynków wielorodzinnych (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).
- Zastosowane stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miasta<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 94–182)

**1.3** W Urzędzie prowadzono bazę podatników oraz nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W latach 2019-2022 podatnicy złożyli łącznie 2 699 informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, z tego 1 790 informacji składanych przez osoby fizyczne (w kolejnych latach: 480, 347, 510 i 453) oraz 909 deklaracji składanych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (220, 221, 226 i 242).

W tym okresie w Urzędzie wydano 28 673 decyzji podatkowych, z tego 28 670 decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego osobom fizycznym (w kolejnych latach: 7 127, 7 132, 7 206 i 7 205) oraz trzy decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego osobom prawnym (po jednej w latach 2020-2022).

(akta kontroli str. 183)

Analiza 40 spraw<sup>13</sup> w zakresie prawidłowości i terminowości składania do organu podatkowego informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości wykazała, m.in. że:

- Cztery informacje (osoby fizyczne) zostały złożone 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, natomiast 16 informacji wpłynęło z przekroczeniem tego terminu, a opóźnienie wyniosło od dziewięciu do 31 dni w sześciu sprawach oraz od 46 dni do 143 w dziesięciu sprawach.
- Dziewięć deklaracji na podatek od nieruchomości (osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej) wpłynęło do Urzędu w terminach zgodnych z art. 6 ust. 9 pkt 1 ww. ustawy, a pozostałych 11 – z opóźnieniem wynoszącym: od pięciu do 34 dni – w pięciu przypadkach i od 98 do 351 – w sześciu. Jak wyjaśniła Inspektor ds. wymiaru podatków i opłat lokalnych Urzędu sytuacja związana z COVID-19 miała wpływ na wydłużenie terminów w przypadku ustalania podatku od nieruchomości dla nowo powstałych budynków, gdzie ograniczono się do kontaktu telefonicznego, aby nie narażać zarówno pracowników, jak i podatników ze względów zdrowotnych.
- Opóźnienia w składaniu deklaracji i informacji nie spowodowały negatywnych skutków dla budżetu Urzędu.
- Urząd sprawdzał poprawność danych zawartych w informacjach oraz deklaracjach składanych przez podatników z danymi z: ewidencji gruntów, aktów notarialnych oraz elektronicznych ksiąg wieczystych. Weryfikacja dotyczyła daty powstania obowiązku podatkowego, terminu złożenia deklaracji podatkowej, rodzaju formularza, zgodności danych z danymi źródłowymi. Dokonywanie

<sup>12</sup> Uchwała Nr XL/253/2017 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 30 listopada 2017r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości zmieniona uchwałą Nr XIX/121/2019 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 listopada 2019 r. oraz uchwałą Nr XLIII/274/2021 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 października 2021 r.

<sup>13</sup> Próba obejmowała 20 spraw dot. osób fizycznych i 20 dot. osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej (po 5 dla każdego roku objętego kontrolą).

czynności sprawdzających dokumentowano poprzez adnotacje na deklaracji o braku uchybień formalno-prawnych.

- Decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej; zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym, a stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miasta.
- W przypadku decyzji podatkowych wydawanych osobom fizycznym, w siedmiu przypadkach decyzje wysłano do wszystkich współwłaścicieli lub posiadaczy nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania, zaś w trzynastu przypadkach decyzję doręczono jednemu właścicielowi, podczas gdy nieruchomość stanowiła własność co najmniej dwóch osób (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).
- Wszystkie badane decyzje przekazano podatnikom w sposób umożliwiający terminową zapłatę podatku.

(akta kontroli str. 184-416, 1047-1049)

**1.4** W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta było zarejestrowanych odpowiednio; 1 795, 1 843, 1 857 oraz 1 856 podmiotów gospodarczych<sup>14</sup>. Badanie dokumentacji dotyczącej 50 losowo wybranych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczych w zakresie prawidłowości naliczania podatku od nieruchomości wykazało m.in., że:

- w 24 przypadkach nieruchomości były opodatkowane stawką przewidzianą dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w 20 przypadkach podatnicy wykazywali częściowe wykorzystanie nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej, natomiast w sześciu przypadkach nieruchomości były opodatkowane stawką przewidzianą dla nieruchomości mieszkalnych;
- w sześciu przypadkach, w których naliczano podatek od nieruchomości według stawki dla nieruchomości mieszkalnych, podatnicy prowadzili działalność w innym miejscu lub świadczyli usługi mobilne;
- w trzech przypadkach spośród 20, w których podatnicy wykazali częściowe wykorzystanie nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej, w toku kontroli NIK, po kontakcie telefonicznym z pracownikiem Urzędu złożyli korekty błędnie złożonych informacji, a Organ podatkowy wydał decyzje zmieniające wymiar podatku od nieruchomości w celu prawidłowego opodatkowania nieruchomości zgodnie z jej faktycznym użytkowaniem (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4).

W okresie objętym kontrolą nie wszczynano kontroli podatkowej w celu ustalenia czy nieruchomości były faktycznie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 417-482)

**1.5** W Urzędzie prowadzono bazę podatkową zawierającą dane pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych w systemie PUMA. W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatu Bartoszyckiego<sup>15</sup>, zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>16</sup>. Informacje te zawierały dane określone w § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

<sup>14</sup> W tym 1 505, 1 548, 1 568 oraz 1 570 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

<sup>15</sup> Dalej: Starosta.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm. dalej: rozporządzenie.

W latach 2019-2022 wykazano w nich informacje o 558 zmianach dotyczących środków transportowych, z czego: 200 o zbyciu/wyrejestrowaniu, 147 o nabyciu/zarejestrowaniu, 30 o czasowym wyrejestrowaniu, oraz 181 informacji o innych zmianach.

Na podstawie danych o 156 pojazdach ujętych w 20 informacjach o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. We wszystkich przypadkach<sup>17</sup>, w których pojazd powinien zostać opodatkowany, określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego, za wyjątkiem trzech pojazdów, w przypadku których nie podjęto działań w celu złożenia przez podatników deklaracji na podatek od środków transportowych, a zostały opodatkowane dopiero podczas kontroli NIK (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5).

(akta kontroli str. 483-542, 554-555)

W latach 2019-2022 podatnicy złożyli łącznie 526 deklaracji na podatek od środków transportowych, i tak osoby:

- fizyczne złożyły łącznie 407 deklaracji (odpowiednio: 110, 106, 87 i 104),
- prawne złożyły 119 deklaracji (odpowiednio: 32, 31, 26 i 30).

W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji wymiarowych na skutek niezłożenia deklaracji na podatek od środków transportowych.

Badanie dokumentacji dotyczącej 20 losowo wybranych deklaracji na podatek od środków transportowych<sup>18</sup> wykazało m.in., że:

- 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>19</sup>.
- Pięć deklaracji złożono terminowo, tj. do 15 lutego danego roku podatkowego lub w terminie 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.
- 15 deklaracji złożono po upływie ww. terminu, tj. z opóźnieniem od dwóch do 61 dni. W tych przypadkach, po otrzymaniu ze Starostwa informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, Urząd podejmował działania informacyjne przypominające podatnikom o obowiązku złożenia deklaracji.
- We wszystkich przypadkach podatnicy złożyli prawidłowo wypełnione deklaracje, tj. wszystkie środki transportowe zostały opodatkowane od momentu powstania obowiązku podatkowego i uregulowali należności z tytułu podatku wraz z odsetkami.
- We wszystkich przypadkach weryfikowano<sup>20</sup> prawidłowość danych w złożonych przez podatników deklaracjach na podstawie złożonych przez nich wraz z deklaracją kserokopii dowodów rejestracyjnych oraz faktur zakupu lub

<sup>17</sup> Czynności tych dokonywano w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej, z czego: w 77 przypadkach nastąpiło to przed otrzymaniem przez Urząd informacji od Starosty, a w pozostałych – po otrzymaniu przez Urząd informacji od Starosty, w terminie do miesiąca (49 przypadki) oraz w 30 przypadkach po upływie terminu dłuższego niż miesiąc (od 32 do 1413 dni).

<sup>18</sup> Po 5 z każdego roku objętego kontrolą dla 20 podatników.

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 2436.

<sup>20</sup> Na podstawie faktur weryfikowano m.in. datę nabycia pojazdu umożliwiającą określenie faktycznej daty powstania obowiązku podatkowego, a dane z dowodu rejestracyjnego umożliwiały zweryfikowanie danych niezbędnych do prawidłowego określenia wymiaru podatku, m.in. nr rejestracyjny, rodzaj pojazdu, VIN, markę pojazdu, datę pierwszej rejestracji na terenie kraju lub datę nabycia, maksymalną masę całkowitą, rok produkcji, liczbę osi.

sprzedaży środków transportowych, co potwierdzano na deklaracji adnotacją o braku uchybień formalno-prawnych.

- Dane ujęte w deklaracjach były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w informacjach o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych otrzymanych przez Urząd ze Starostwa, za wyjątkiem dwóch deklaracji, które nie zawierały informacji o trzech pojazdach, które zostały opodatkowane dopiero w toku kontroli NIK.
- Stawki podatku wykazane w deklaracjach odpowiadały stawkom uchwalonym na dany rok przez Radę Miasta<sup>21</sup>, a należności z tytułu podatku były wpłacane na właściwy rachunek bankowy Urzędu i ewidencjonowane na karcie kontowej danego podatnika.

(akta kontroli str. 543-713, 1045-1046)

**1.6** W latach 2019-2022 osiągnięto dochody w łącznej wysokości 2 283 tys. zł z tytułu sprzedaży 91 nieruchomości będących własnością Miasta, z czego:

- w 2019 r. sprzedano 20 nieruchomości, a wpływy z tego tytułu wyniosły łącznie 236 tys. zł,
- w 2020 r. sprzedano 24 nieruchomości, wpływy 495 tys. zł,
- w 2021 r. sprzedano 25 nieruchomości, wpływy 472 tys. zł,
- w 2022 r. sprzedano 22 nieruchomości, wpływy 1 080 tys. zł.

W każdym roku objętym kontrolą oddawano w dzierżawę lub najem od 115 do 146 nieruchomości miejskich. Urząd w:

- 2019 r. uzyskał 1 051 tys. zł z tytułu 1 374 obowiązujących umów dzierżawy oraz 19 tys. zł z tytułu 57 obowiązujących umów najmu,
- 2020 r. 1 085 tys. zł z tytułu 1 374 umów dzierżawy oraz 19 tys. zł z tytułu 40 umów najmu,
- 2021 r. 1 183 tys. zł z tytułu 1 375 umów dzierżawy oraz 17 tys. zł z tytułu 56 umów najmu,
- 2022 r. 1 199 tys. zł z tytułu 1 372 umów dzierżawy oraz 20 tys. zł z tytułu 49 umów najmu.

Miasto na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomościami powierzyła zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym spółce, w której posiada 100% udziałów. W ramach obowiązującej umowy<sup>22</sup> zarządca dysponował w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 682, 601, 580 oraz 566 lokalami mieszkalnymi i użytkowymi Miasta, a w ramach najmu uzyskał wpływy w kwocie 1 078 tys. zł, 1 116 tys. zł, 1 053 tys. zł oraz 982 tys. zł.

(akta kontroli str. 714-782)

**1.7** W badanym okresie w Mieście przyjęto dwa plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, tj. na lata 2018 - 2020 oraz 2021 – 2023, przy czym plan na lata 2018-2020 został zatwierdzony 19 stycznia 2018 r., a plan na lata 2021-2023 zatwierdzono dopiero 15 kwietnia 2021 r. (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 6). Plany te zawierały wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym m.in. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu gminy oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy na okres trzech lat dotyczące udostępniania nieruchomości oraz informacje dotyczące planowanych wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i opłat z tytułu trwałego zarządu

<sup>21</sup> Wysokość stawek podatku od środków transportowych określono uchwałą Rady Miasta Bartoszyce nr XXVIII/177/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. zmieniona uchwałą Rady Miasta Bartoszyce nr XIX/120/2019 z dnia 28 listopada 2019 r.

<sup>22</sup> Umowa o zarządzanie z dnia 31 grudnia 2018 r. zmienioną Umową z dnia 31 grudnia 2021 r.



nieruchomości. Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomościami nie podlegał aktualizacji.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu oba plany nie były aktualizowane, ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami nie nakłada obowiązku aktualizacji opracowanego planu. Wszelkie zmiany w zasobie nieruchomości uwzględniane były przy opracowaniu planu na kolejne lata.

(akta kontroli str. 784-793)

**1.8** Stosownie do wymogu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>, w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (dalej: Wieloletnie Programy), tj. na lata 2018-2022<sup>24</sup> oraz 2021-2025<sup>25</sup>. Stosowna uchwała Rady Miasta Bartoszyce dotycząca Wieloletniego Programu na lata 2018-2022 podjęta została dopiero 28 czerwca 2018 r. (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 7), a uchwała dotycząca Programu na lata 2021-2025 została podjęta 25 lutego 2021 r. obowiązywała od 21 kwietnia 2021 r.

Wieloletnie Programy zostały opracowane na co najmniej pięć kolejnych lat kalendarzowych i zawierały elementy określone art. 21 ust. 2 ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy, tj. m.in. prognozę dotyczącą wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, analizę potrzeb mieszkaniowych, zasady polityki czynszowej, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach. Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Gminy Miejskiej Bartoszyce w okresie objętym kontrolą nie podlegał aktualizacji.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego ustawa nie nakłada obowiązku aktualizacji opracowanego programu. Ponadto w zasobie mieszkaniowym Miasta, w poszczególnych okresach obowiązywania programów, nie zaszły znaczące zmiany.

(akta kontroli str. 794-821)

**1.9** Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży, najmu oraz wydzierżawienia 40 nieruchomości gminnych<sup>26</sup> wykazała m.in., że:

- W trzech przypadkach sprzedaży dokonano w trybie przetargowym (art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a w 17 przypadkach wystąpiły przesłanki do zastosowania trybu bezprzetargowego (art. 37 ust. 2 ww. ustawy).
- Wartość sprzedanych nieruchomości ustalono na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego (art. 150 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a umowy sprzedaży zawarto w formie aktu notarialnego (art. 27 ww. ustawy).
- W 10 przypadkach spośród 20 zbadanych umów sprzedaży nieruchomości, przyszłych nabywców obciążono kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia, co stanowiło m.in. naruszenie art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 8).
- We wszystkich przypadkach dochowano zasady jawności w obrocie nieruchomościami publicznymi, bowiem podano do publicznej wiadomości,

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 725, dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

<sup>24</sup> Przyjęty uchwałą nr XLIX/328/2018 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Bartoszyce na lata 2018-2022.

<sup>25</sup> Przyjęty uchwałą nr XXXIV/220/2021 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Gminy Miejskiej Bartoszyce na lata 2021-2025.

<sup>26</sup> 20 dotyczyło sprzedaży nieruchomości i lokali oraz 20 umów dzierżawy oraz najmu po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, informacje o zamiarze sprzedaży i wydzierżawienia nieruchomości.

- Wszystkie wykazy podano do publicznej wiadomości na okres zgodny z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. 21 dni, jednakże w 12 wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy lub najmu nie podano niektórych informacji wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 9).
- 16 nieruchomości wydzierżawiono lub wynajęto w trybie bezprzetargowym, zgodnie z §12, §14 oraz §15 zasad gospodarowania nieruchomościami<sup>27</sup>.
- W 19 umowach dzierżawy zawarto zapisy określające zasady waloryzacji czynszu dzierżawnego, w jednej zaś takich zapisów nie ujęto (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 10).
- W czterech umowach dzierżawy zawarto zapisy określające zasady dotyczące zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia, natomiast w 16 umowach takich zapisów nie ujęto. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu standardowe umowy zawierane przez Miasto nie zawierają szczegółowych zapisów dotyczących zakresu i zasad odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. Każda umowa zawiera natomiast zapis, iż w sprawach nieuregulowanych w umowie mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Na podstawie tego zapisu dzierżawca ponosi odpowiedzialność ogólną na zasadach określonych w art. 415 Kodeksu cywilnego.
- W jednym przypadku dotyczącym umowy dzierżawy nie naliczono oraz nie pobrano należności z tytułu dzierżawy za okres od 1 lipca 2021 do 31 grudnia 2021 r. (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 11).

(akta kontroli str. 822-964, 1061-1069)

**1.10** W 2005 r. Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Bartoszyce. Określała ona zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lub dwadzieścia lat w przypadku wydzierżawiania oraz na czas nieoznaczony. Uchwała ta była zmieniana sześciokrotnie: w 2008 r., 2009 r., 2010 r., 2013 r. oraz dwukrotnie w 2022 r., (m. in. w celu wydłużenia okresu dzierżawy oraz określenia wysokości stopy procentowej dla nieruchomości sprzedanych na raty). Gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi Rada Miasta powierzyła Burmistrzowi.

(akta kontroli str. 822-835)

**1.11** W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta obowiązywała uchwała nr XL/271/2017 Rady Miasta z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalania stawek procentowych opłat adiacenckich.

W latach 2019-2022 w Urzędzie nie pobierano opłaty adiacenckiej. W wyniku przeprowadzanych przez Urząd analiz, w 43 przypadkach nie stwierdzono przesłanek do naliczenia opłaty, natomiast na podstawie jednej analizy przeprowadzonej w 2022 r. przeprowadzono postępowanie na wykonanie operatu szacunkowego w celu określenia ewentualnego wzrostu wartości.

Jak wyjaśnił Burmistrz, analiza możliwości pobierania opłaty adiacenckiej jest przeprowadzana w przypadku zakończenia każdej inwestycji lub podziału

---

<sup>27</sup> Zastosowano tryb bezprzetargowy, bowiem: 15 nieruchomości oddano w dzierżawę lub najem tym samym dzierżawcom, jedną wydzierżawiono na podstawie zgody Rady Miasta na odstąpienie od trybu przetargowego, a jedna umowa najmu była zawarta na okres nie dłuższy niż trzy lata.

nieruchomości. Analizowany jest możliwy wzrost wartości nieruchomości lub w przypadku inwestycji zakres i ewentualny wpływ na podniesienie wartości nieruchomości. Sprawy analizowane są w Wydziale Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego, który przygotowuje również decyzje zatwierdzające podział nieruchomości.

(akta kontroli str. 965-967, 1050-1060)

**1.12** W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej.

Burmistrz wyjaśnił, że każdy wypis aktu notarialnego trafia do Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego, gdzie jest rejestrowany i sprawdzany, czy nieruchomość jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Następnie jest przeprowadzana wewnętrzna analiza pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej, w której bierze się pod uwagę jakie przeznaczenie miała nieruchomość przed zmianą planu, faktyczny sposób zagospodarowania nieruchomości w dacie zbycia oraz wielkość uchwalonej stawki opłaty planistycznej dla danych funkcji terenu. Jeśli z ustaleń wynika, że ewentualna opłata z tytułu wzrostu wartości nie pokryje kosztów sporządzenia operatu szacunkowego, sporządza się stosowną notatkę służbową dotyczącą przeprowadzonej analizy i odstępuje od postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

W latach 2014-2022 Rada Miasta Bartoszyce uchwaliła pięć zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>28</sup>, w których określono m.in. wysokość stawki opłaty planistycznej, która w badanym okresie wynosiła do 20% wzrostu wartości nieruchomości. W latach 2019-2022 sprzedano 58 działek z terenów objętych MPZP. Analiza 12 z nich wykazała, że we wszystkich przypadkach sporządzono notatkę służbową z przeprowadzonej analizy, która stanowiła podstawę do odstąpienia od postępowania w sprawie ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ze względu na brak zmiany funkcji terenu oraz zbyt niskich szacowanych wpływów z tytułu opłaty w stosunku do kosztów sporządzenia operatu szacunkowego.

W związku ze zmianami w MPZP, wydano jedną decyzję, na podstawie której pobrano opłatę planistyczną w wysokości 14,8 tys. zł. Wartość nieruchomości określono na podstawie operatu szacunkowego wykonanego przez rzeczoznawcę majątkowego, a postępowanie wszczęto po upływie 11 dni od dnia otrzymania aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 965, 968-976, 1050-1060)

**1.13** W okresie objętym kontrolą obowiązywała opłata targowa wprowadzona na podstawie uchwały Rady Miasta nr XVII/102/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r., zmienionej uchwałą Rady Miasta nr XXI/138/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r. Wpływy z tytułu opłaty targowej wynosiły w 2019 r. – 103,7 tys. zł, w 2020 r. – 125,9 tys. zł, w 2021 r. – 103,7 tys. zł, a w 2022 r. – 93,1 tys. zł.

W latach 2019-2022 nie korzystano z możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty od posiadania psów oraz uzdrowiskowej.

Jak wyjaśnił Skarbnik, opłata od posiadania psów określona w art. 18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązywała w Bartoszycach do 31 grudnia 2015 r. Podstawą odejścia od pobierania opłaty były nieznaczne wpływy (w 2015 r. – 8,4 tys. zł) niepokrywające kosztów związanych z zatrudnieniem oraz windykacją. Jak dodał, Rada Miasta może wprowadzić opłatę miejscową po spełnieniu warunków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Mając

<sup>28</sup> Dalej: MPZP.

na uwadze dość ograniczone możliwości zaproponowania atrakcji turystycznych, wprowadzenie dodatkowej opłaty, mogłoby zniechęcić potencjalnych turystów do odwiedzin miasta.

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie skorzystała z możliwości ustalenia - na podstawie art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - opłaty reklamowej.

Jak wyjaśnił Skarbnik, Urząd nie prowadził szacunku ewentualnych wpływów z opłaty reklamowej za lata 2019-2022. Wprowadzenie opłaty reklamowej byłoby rozwiązaniem bardzo pracochłonnym, stwarzającym duże problemy w windykacji, a uchwalenie tej opłaty byłoby kolejnym obciążeniem z reguły przedsiębiorców, którzy i tak są w trudnej sytuacji ekonomicznej.

(akta kontroli str. 977, 1022-1028)

**1.14** Burmistrz 7 lutego 2020 r. wydał zarządzenie nr 29/2020 w sprawie przeprowadzania kontroli podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego na terenie Miasta Bartoszyce<sup>29</sup>. W zarządzeniu określono między innymi zadania oraz etapy przeprowadzenia kontroli, termin sporządzenia planu kontroli podatkowej oraz wzór protokołu pokontrolnego. W okresie od czerwca 2022 r. do grudnia 2022 r., tj. po zniesieniu stanu epidemii nie realizowano postanowień ww. zarządzenia, tj. nie prowadzono kontroli podatkowych, nie sporządzano planów kontroli oraz nie powołano zespołu ds. kontroli podatkowej (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 12).

(akta kontroli str. 978-989)

**1.15** W okresie objętym kontrolą w celu zwiększenia dochodów własnych:

- dwukrotnie zwiększono wysokość stawek podatku od nieruchomości, a dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio w: 2019 r. – 8 371,7 tys. zł, 2020 r. – 8 710 tys. zł, 2021 r. – 9 486,1 tys. zł, 2022 r. – 9 480,8 tys. zł;
- jednorazowo zwiększono wysokość stawek podatku od środków transportowych. Dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio w: 2019 r. – 485 tys. zł, 2020 r. – 518,7 tys. zł, 2021 r. – 507,4 tys. zł, 2022 r. – 469,3 tys. zł;
- jednorazowo zwiększono wysokość opłaty targowej. Dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio w: 2019 r. – 103,7 tys. zł, 2020 r. – 125,9 tys. zł, 2021 r. – 103,7 tys. zł, 2022 r. – 93,1 tys. zł.

Jak wyjaśnił Skarbnik, działania zwiększające poziom dochodów własnych, na które ma wpływ samorząd dotyczyły przede wszystkim sfery fiskalnej, a polegały na zwiększaniu stawek podatków: od nieruchomości i środków transportowych. Uchwalane stawki były mniejsze niż wartości maksymalne, ze względu na obowiązujące stawki w gminach sąsiednich oraz na trudną sytuację ekonomiczną miejscowych przedsiębiorców i osób fizycznych zamieszkujących w Bartoszycach. W zakresie innych działań, które w dłuższym horyzoncie czasowym powinny przynieść określone korzyści w zakresie zwiększenia dochodów własnych, było podpisanie porozumienia z Zarządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie współfinansowania budowy mostu oraz modernizacji ul. Poniatowskiego. Podpisanie porozumienia o współfinansowaniu było warunkiem koniecznym do uruchomienia tej inwestycji. Realizacja ww. inwestycji pozwoliła na lepsze skomunikowanie 6,02 ha terenów uzbrojonych w poprzednich latach na budownictwo mieszkaniowo i handlowo-usługowe.

(akta kontroli str. 9-11, 94-99, 1022-1028)

<sup>29</sup> Dalej: Zarządzenie w sprawie przeprowadzania kontroli podatkowej.

**1.16** Według sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych<sup>30</sup>, finansowe skutki obniżenia górnych stawek podatkowych i umorzenia zaległości podatkowych wyniosły w latach 2019-2022 łącznie 13 936 tys. zł<sup>31</sup>, co stanowiło 10,8% dochodów podatkowych wykonanych w tym okresie (129 491,7 tys. zł). I tak:

- w podatku od nieruchomości skutki obniżenia wyniosły 12 324,8 tys. zł (odpowiednio w latach: 2 873,2 tys. zł, 2 757,7 tys. zł, 3 330,6 tys. zł i 3 363,5 tys. zł), a skutki umorzenia 3,6 tys. zł (3,5 tys. zł, 52 zł, 52 zł i 54 zł);
- w podatku od środków transportu skutki obniżenia wyniosły 1 607,6 tys. zł (388,6 tys. zł, 384,1 tys. zł, 410,8 tys. zł i 424 tys. zł).

(akta kontroli str. 9-11, 990)

**1.17** W latach 2019-2022 w Mieście prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarte były m.in. w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Bartoszyce na lata 2016-2022 oraz raportach rocznych z jej realizacji. Podejmowano również działania w celu przyciągnięcia nowych mieszkańców.

Jak wskazał Burmistrz, skupiono się na zwiększeniu liczby miejsc w opiece nad dziećmi do lat 3 i zwiększono do czterech liczbę placówek, w których zapewniono opiekę 80 dzieciom<sup>32</sup>, przyjęto budynek po byłej komendzie policji na zaadaptowanie przedszkola, wybudowano halę sportową przy szkole podstawowej oraz wybudowano przeprawę mostową.

Mimo podjętych działań, liczba mieszkańców Miasta w okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała, z 23 356 osób wg stanu na koniec 2018 r. do 21 700 osób, wg stanu na koniec 2022 r. tj. o 1 656 osób, co stanowiło 7,1%. Najwyższy spadek nastąpił w 2021 r. w porównaniu do 2020 r., tj. z 22 591 do 22 117 mieszkańców (o 2,1%).

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2019 oraz 2021–2022 w porównaniu do roku poprzedniego rosła. I tak, w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 18 843,1 tys. zł do 20 097,5 tys. zł tj. o 6,7%, w 2021 r. – do 20 531,7 tys. zł (9,8%), a w 2022 r. – do 20 697,9 tys. zł (0,8%). Natomiast w 2020 r. ww. wartość spadła do 18 700,7 tys. zł, tj. o 7%.

(akta kontroli str. 9-11, 991-1019, 1070-1075)

**1.18** Odnośnie prowadzonych analiz i działań podejmowanych w celu przyciągnięcia na teren miasta nowych podmiotów gospodarczych, Burmistrz wyjaśnił, że w ramach projektu „Standardy obsługi inwestora w samorządzie” utworzono stronę internetową z informacjami dla inwestorów oraz utworzono w Urzędzie Punkt Obsługi Inwestora. Ponadto do końca 2020 r. obowiązywało zwolnienie od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej będących własnością przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zbudowano również targowisko, co jak dodał Burmistrz, znacząco wpłynęło na rozwój i dynamikę lokalnej przedsiębiorczości i handlu.

Według danych z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz GUS, liczba podmiotów gospodarczych na terenie Bartoszyce zwiększyła się z 1 765 na dzień 31 grudnia 2018 r. do 1 856 na koniec 2022 r. Najwyższy wzrost nastąpił w 2020 r. w porównaniu do 2019 r., z 1 795 do 1 843 przedsiębiorstw (o 2,7%).

<sup>30</sup> Sprawozdanie Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku danego roku do dnia 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

<sup>31</sup> W kolejnych latach odpowiednio: 4 642,8 tys. zł, 2 433,1 tys. zł, 3 758,7 tys. zł i 2 577,9 tys. zł.

<sup>32</sup> Wg stanu na koniec 2018 r. funkcjonowały dwie placówki zapewniające opiekę 40 dzieciom do lat 3.

W latach 2019-2021 wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych sukcesywnie wzrastała. I tak, w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyła się z 537,7 tys. zł do 793,9 tys. zł (o 47,6%), w 2020 r. – do 1 445,8 tys. zł (o 82,1%), a w 2021 r. – do 1 768,9 tys. zł (o 22,3%). Natomiast w 2022 r. odnotowano spadek do 1 460 tys. zł (o 17,5%).

(akta kontroli str. 9-11, 1020-1021, 1070-1075)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd, w okresie objętym kontrolą, w dwóch przypadkach<sup>33</sup> nie podał działań w celu wyegzekwowania złożenia przez podatników deklaracji na podatek od nieruchomości mimo uzyskania danych z PINB o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleń na użytkowanie. Dopiero na skutek działań podjętych w wyniku kontroli NIK, podatnicy ci złożyli deklaracje podatkowe (po upływie 415 i 1 058 dni od terminu ustawowego na złożenie deklaracji) i uiścili należny podatek w łącznej kwocie 15,6 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 8,9 tys. zł.

Jak wyjaśnił Skarbnik, opóźnienie opodatkowania obu nieruchomości nastąpiło na skutek niedopatrzenia w przekazywaniu informacji z PINB-u pomiędzy wydziałami Urzędu.

(akta kontroli str. 101-103, 120-182, 1022-1028)

2. W dziesięciu spośród 80 zbadanych decyzji podatkowych wydanych w latach 2019-2022 w sposób nieprawidłowy wymierzono podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 2,4 tys. zł w odniesieniu do właścicieli lokali, którzy je nabyli w roku zakończenia budowy budynku. Podatek ten naliczono bowiem od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości, a nie od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jak wyjaśnił Skarbnik, w opinii Urzędu czym innym jest nabycie władania nad istniejącym budynkiem (budowlą), a czym innym wybudowanie nowego budynku (budowli). Jeżeli ktoś kupuje istniejący budynek (budowlę), o powstaniu obowiązku podatkowego decyduje nabycie prawa do władania tym obiektem. Obowiązek powstaje w tej sytuacji, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od początku miesiąca następującego po miesiącu, w którym nabyta została własność budynku. Natomiast w przypadku, gdy ktoś wybuduje budynek (budowlę), okolicznością decydującą o powstaniu obowiązku jest istnienie tego budynku lub budowli. Wówczas obowiązek podatkowy powstaje, co wynika z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od początku roku następującego po roku, w którym wybudowano budynek (budowlę) lub rozpoczęto użytkowanie budynku. Obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości powstaje co do zasady z początkiem miesiąca następującego po miesiącu, w którym dany podmiot nabył budynek (budowlę). Jeżeli natomiast podmiot ten budynek (budowlę) wybudował, jego obowiązek zapłacenia podatku jest przesunięty na 1 stycznia roku następnego. To on, jako adresat obowiązku podatkowego, może korzystać z przesuniętego na mocy art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych momentu powstania tego obowiązku. Jeżeli w trakcie roku inny podmiot kupi ten budynek (budowlę), obowiązek zapłacenia podatku powstaje od początku miesiąca następującego po miesiącu, w którym nabył budynek. Stanowisko te niejednokrotnie było potwierdzone na szkoleniach, w których uczestniczyli pracownicy zajmujący się wymiarem podatku, jak również

<sup>33</sup> Podatnik o nr kartoteki 900/0150 oraz 900/0076.

w publikacjach (np. „Podatek od budynków, budowli i gruntów – komentarz praktyczny” L. Etel z 2022r. ).

Zdaniem NIK, uwzględniając niewątpliwy wpływ orzecznictwa NSA oraz dokonywanej przez ten sąd wykładni przepisów podatkowych zarówno na kierunek orzecznictwa wszystkich sądów administracyjnych, jak i - co do zasady - na stanowiska organów podatkowych, należy przyjąć, że w przypadku nowo wybudowanych budynków lub ich części obowiązek podatkowy powstaje z początkiem roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, także wówczas kiedy w roku zakończenia budowy nastąpiło przeniesienie własności lokalu mieszkalnego, a więc wyodrębnionej części tego budynku na inny podmiot. Za prawidłowością takiego stanowiska - w świetle art. 14a § 1<sup>34</sup> Ordynacji podatkowej - przemawia również –stanowisko Ministerstwa Finansów przedstawione w piśmie z dnia 27 października 2010 r. zgodnie, z którym art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ma charakteru podmiotowego, lecz wyłącznie przedmiotowy, gdyż stan istnienia budynku lub budowli, o którym mowa w tym przepisie, jest stanem obiektywnym, tzn. niezależnym od właściwości podmiotu władającego danym obiektem.

(akta kontroli str. 101-110, 195-217, 330-343, 1022-1028)

3. W 13 spośród 20 zbadanych przypadków decyzje podatkowe<sup>35</sup> w sprawie określenia wysokości podatku od nieruchomości doręczono jednemu właścicielowi, podczas gdy nieruchomość stanowiła współwłasność co najmniej dwóch osób. Jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności, wówczas decyzję o wymiarze podatku doręcza się wszystkim współwłaścicielom odrębnie, Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązek podatkowy od nieruchomości ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

Jak wyjaśnił Skarbnik, w analizowanych przypadkach podatnicy zgłaszali utrudniony kontakt ze współwłaścicielami nieruchomości, trudności z określeniem adresu doręczenia decyzji oraz ograniczone możliwości odbioru decyzji przez współpodatników, dlatego na prośbę podatników decyzje były wysyłane tylko podatnikom, którzy fizycznie władali nieruchomością i dokonywali za nie opłat. Praktyką ogólnie stosowaną przez Urząd przy doręczaniu decyzji, jest wysłanie jednej decyzji dla podatników prowadzących wspólne gospodarstwo domowe.

NIK zauważa, że art. 3 ust.4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że gdy nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach, w związku z czym decyzja również powinna być doręczona każdemu współwłaścicielowi.

(akta kontroli str. 184-194, 218-416, 1022-1028)

4. Analiza 50 losowo wybranych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania wykazała, iż w przypadku trzech podatników Urząd w sposób nie w pełni należyty zweryfikował czy nieruchomości te były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. W wyniku

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 14a § 1 ordynacji podatkowej na Ministrze Finansów ciąży obowiązek do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, w szczególności wydając z urzędu ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego dotyczące stosowania tych przepisów (objaśnienia podatkowe) przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

<sup>35</sup> Decyzja nr F.3120.6.6855.2019, F.3120.6.67.06.2019, F.3120.6.7177.2019, F.3120.6.3106.2020, F.3120.6.6743.2021, F.3120.6.7011.2020, F.3120.6.6963.2020, F.3120.6.6752.2022, F.3120.6.7277.2021, F.3120.6.6855.2021, F.3120.6.608.2022, F.3120.6.7038.2022 oraz F.3120.6.7257.2022.

przeprowadzonej w toku NIK analizy, po kontakcie telefonicznym z pracownikiem Urzędu podatkowego<sup>36</sup> złożyli korekty informacji<sup>37</sup>. Na podstawie skorygowanych informacji organ podatkowy wydał decyzje zwiększające wymiar podatku od nieruchomości na łączną kwotę 1,8 tys. zł, który został opłacony przez podatników.

Jak wyjaśnił Skarbnik, w trzech przypadkach, w których została naliczona stawka podatku przewidziana dla celów mieszkalnych zamiast stawki związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, naliczenie podatku nastąpiło na podstawie ostatniej, złożonej przez podatników informacji. Na podstawie złożonych informacji wydano decyzje za okresy, w których podatnicy byli zobowiązani do wyższych stawek podatkowych.

(akta kontroli str. 417-482, 1022-1028)

5. W przypadku trzech pojazdów<sup>38</sup> (spośród 156 zbadanych) Urząd, po uzyskaniu ze Starostwa Powiatowego informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, przez okres od 14 do 47 miesięcy nie podjął działań w celu złożenia przez podatników deklaracji na podatek od środków transportowych. Działania takie zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK, a pojazdy zostały opodatkowane po upływie odpowiednio 426, 865 oraz 1413 dni od daty wpływu informacji ze Starostwa Powiatowego do Urzędu. W związku z podjętymi działaniami, właściciele pojazdów uiszcili zaległy podatek w łącznej kwocie 13,7 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 1,7 tys. zł.

Jak wyjaśnił Skarbnik, przypadki, w których pojazdy nie zostały objęte podatkiem, były wynikiem dezorganizacji pracy przypadającym na okres największej zachorowalności na COVID-19.

(akta kontroli str. 489-497, 554-713, 1022-1028)

6. Nie wywiązano się rzetelnie z obowiązku określonego w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomościami na lata 2018-2020 został zatwierdzony przez Burmistrza 19 stycznia 2018 r., a plan na lata 2021-2023 – dopiero 15 kwietnia 2021 r.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu, pomimo iż plany zostały przyjęte po 1 stycznia, każdy z nich obejmował plany i prognozy na kolejne trzy lata kalendarzowe. Przyjęcie ich po 1 stycznia wynikało z tego, iż analizowano dane za okres poprzedni oraz wprowadzano do ewidencji zmiany, które nastąpiły w okresie obowiązywania programu.

(akta kontroli str. 784-793, 1029-1044)

7. Od 1 stycznia 2018 r. do 7 sierpnia 2018 r., pomimo wymogu określonego przez art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w Mieście nie obowiązywał Wieloletni Program, bowiem uchwała nr XLIX/328/2018 Rady Miasta Bartoszyce w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Gminy Miejskiej Bartoszyce na lata 2018-2022 została podjęta dopiero 28 czerwca 2018 r., a weszła w życie 8 sierpnia 2018 r.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu, Wieloletni Program został uchwalony przez Radę Miasta 8 lutego 2018 r. Z uwagi na konieczność zastosowania się do Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia

<sup>36</sup> Podatnik o nr kartoteki 083/0021, 081/0037 oraz 004/0032.

<sup>37</sup> Wykazano częściowe wykorzystanie nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej w niewłaściwym zakresie.

<sup>38</sup> Podatnik o nr kartoteki 93 nabył dwa autobusy, natomiast podatnik o nr kartoteki 39 nabył naczepę ciężarową.



16 marca 2018 r. wydłużył się okres opracowania i wejścia w życie programu na lata 2018-2022. Ujęte w programie dane ustalone były na 31 grudnia 2017 r. i obejmowały plany oraz prognozy na kolejne lata kalendarzowe.

(akta kontroli str. 794-821, 1029-1044)

8. W latach 2019-2021 obciążono przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia w łącznej kwocie 23,1 tys. zł<sup>39</sup>, które obejmowały:

- wycenę lokali w łącznej kwocie 13,1 tys. zł,
- podział geodezyjny w łącznej kwocie 4,5 tys. zł,
- wypis z rejestru gruntów i budynków w łącznej kwocie 3,7 tys. zł,
- publikację informacji o zamieszczeniu w prasie lokalnej wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia w łącznej kwocie 1,8 tys. zł.

Było to niezgodne z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, iż wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz z art. 35 ust.1 ww. ustawy, który określa, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a informacje o zamieszczeniu tego wykazu podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat. Ponadto NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają podstaw do obciążania nabywców takimi opłatami.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu, obciążanie przyszłych nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia było wieloletnią praktyką Miasta z uwagi na to, iż ponoszenie kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia mogło zostać uznane za niegospodarność, szczególnie w przypadkach, gdy przyszły nabywca zrezygnował z nabycia nieruchomości po wszczęciu procedury sprzedaży. Po przeanalizowaniu przepisów oraz orzecznictwa na podstawie kontroli z 2020 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie podjęto w Urzędzie decyzję, że nabywca nie będzie obciążany kosztami nieruchomości do sprzedaży.

(akta kontroli str. 836-844, 1029-1044)

9. W 12 przypadkach (spośród 20 zbadanych<sup>40</sup>) wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy nie zawierały niektórych danych wymaganych art. 35 ust. 2 pkt 4 oraz pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w trzech przypadkach sposobu jej zagospodarowania, a w dziesięciu wysokości oraz terminu wnoszenia opłaty z tytułu dzierżawy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, w dziesięciu przypadkach nieruchomości przeznaczone do najmu lub wdzierżawiania objęte były wykazami zbiorczymi, w których zawarto nieruchomości przeznaczone na rzecz dotychczasowych najemców lub dzierżawców w danym roku. Wykaz ten obejmował kilkanaście nieruchomości i ze względu na obszerność, opis nieruchomości jest skrócony i nie zawiera wszystkich elementów. Brak wszystkich elementów na kolejnych wykazach zbiorczych wynika z ich powielania w kolejnych latach. W pozostałych dwóch przypadkach z przeoczenia nie podano kwoty opłaty za dzierżawę

<sup>39</sup> W tym dziesięć transakcji sprzedaży nieruchomości (spośród 20 objętych próbą, o której mowa w punkcie 1.9 niniejszego wystąpienia), w których nabywców obciążono kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia w łącznej kwocie 5,9 tys. zł.

<sup>40</sup> Próba dotycząca umów najmu lub dzierżawy nieruchomości.

(zawarto zapis o sposobie ustalenia tej opłaty) i terminu wnoszenia opłaty (zawarto zapis, że zostanie on określony w umowie).

(akta kontroli str. 836-844, 953-964, 1050-1060)

10. Nierzetelnie sporządzono jedną z 20 analizowanych umów najmu lub dzierżawy. W umowie nr TS/5 z 5 stycznia 2022 r. dot. dzierżawy gruntu przeznaczonego na cele składowe nie zawarto zapisu określającego warunki waloryzacji czynszu. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu, w umowie z dnia 5 stycznia 2022 r. nie zawarto zapisów dotyczących warunków waloryzacji czynszu przez pomyłkę. W toku kontroli do umowy dzierżawy został przygotowany aneks, określający warunki zmiany czynszu, a dzierżawca został poinformowany o konieczności zawarcia aneksu telefonicznie i zadeklarował niezwłoczne zgłoszenie się do Urzędu w tej sprawie.

(akta kontroli str. 942-945, 1061-1069)

11. W przypadku<sup>41</sup> jednej umowy (spośród 20 zbadanych<sup>42</sup>) dotyczącej najmu garażu, którą zawarto 2 sierpnia 2021 r., według stanu na dzień 10 marca 2023 r. nie naliczono za okres od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. i w konsekwencji nie pobrano opłaty w łącznej kwocie 774,90 zł.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Gospodarowania Mieniem i Planowania Przestrzennego Urzędu, należności nie zostały naliczone z przeoczenia pracownika wprowadzającego umowę najmu do systemu, który nie zakończył rejestracji umowy zatwierdzeniem przypisu. W toku kontroli opłaty zostały naliczone oraz zatwierdzone.

(akta kontroli str. 912-927, 1029-1044)

12. W Urzędzie w okresie od czerwca 2022 r. do grudnia 2022 r. nie realizowano postanowień zarządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli podatkowej, tj. nie opracowano planu kontroli podatkowej na 2023 r. oraz nie powołano zespołu ds. kontroli podatkowej. Na podstawie § 4 ust. 4 ww. zarządzenia plan kontroli podatkowych powinien zostać sporządzony do 31 grudnia roku poprzedniego, a następnie być zatwierdzony przez Burmistrza oraz na podstawie §1 ust. 1 z pracowników Urzędu miał zostać powołany zespół ds. kontroli podatkowej.

Jak wyjaśnił Burmistrz, opracowanie planu kontroli mimo zapisów wynikających z §4 ust. 4 Zarządzenia, w sytuacji pandemii i lockdownu w Polsce byłoby działaniem nieskutecznym i pozornym. Podobnie nie powołano zespołu kontrolnego. W Urzędzie była wypracowana „niepisana” praktyka wykorzystania w pierwszej kolejności najprostszymi rozwiązań w zakresie czynności sprawdzających polegających m. in. na aktualizacji i weryfikacji danych składanych przez podatników z danymi pochodzącymi z ewidencji gruntów i budynków oraz informacji z innych wydziałów.

NIK zwraca uwagę, że stan epidemii został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>43</sup> z dniem 16 maja 2022 r. W tej sytuacji nie było już przeszkody, aby zgodnie z § 4 ust. 4 opracować do 31 grudnia 2022 r. plan kontroli podatkowych na 2023 r. oraz powołać zgodnie z § 1 ust. 1 zarządzenia zespół ds. kontroli podatkowej.

(akta kontroli str. 978-989, 1050-1060)

<sup>41</sup> Umowa NG/919 zawarta na okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.

<sup>42</sup> Próba opisana w punkcie 1.9 niniejszego wystąpienia.

<sup>43</sup> Dz.U. poz. 1025.

## OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków oraz opłat lokalnych. Rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową, a podatki wymierzano zgodnie z przepisami prawa. Jednakże w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, a dotyczyły one niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania od podatników złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości (3% badanych przypadków) oraz deklaracji od środków transportowych (2%). Stwierdzono również, że w Urzędzie nie w pełni przestrzegano obowiązujących przepisów przy sprzedaży i dzierżawie nieruchomości gminnych. Wprawdzie sprzedaży dokonywano w trybie wymaganym przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże ujawniono nieprawidłowości, które dotyczyły nierzetelnego sporządzenia wykazów dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy nieruchomości (60% badanych przypadków), obciążania przyszłych nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia (50% badanych) oraz nie w pełni rzetelnego wywiązania się z obowiązku dotyczącego opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

## OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych

2.1 W latach 2019-2022 zaległości z tytułu dochodów własnych Miasta wykazywały tendencję wzrostową. W 2022 r. w stosunku do stanu na koniec 2018 r. wzrosły z 6 749,3 tys. zł do 9 342,5 tys. zł, tj. o 38,4%. Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą dynamika zaległości była następująca:

- w 2019 r. – wzrosły do 7 183,1 tys. zł (o 6,4%) w stosunku do roku poprzedniego,
- w 2020 r. – do 7 679 tys. zł, (o 6,9%) w stosunku do 2019 r.,
- w 2021 r. – do 8 145,6 tys. zł (o 6,1%) w stosunku do 2020 r.,
- w 2022 r. – do 9 342,5 tys. zł (o 14,7%) względem 2021 r.

Na wzrost zaległości ogółem największy wpływ miało zwiększenie ich poziomu z tytułu:

- Podatku od nieruchomości z 1 074,6 tys. zł w 2019 r. do 1 851,3 tys. zł w 2022 r. (o 72,3%). Według wyjaśnień Skarbnika wzrost zaległości w podatku od nieruchomości w latach 2019-2022 był w zasadzie spowodowany przez zaległości w opłacie podatku przez dwóch podatników (os. prawne), w przypadku których jeden podmiot jest w likwidacji, a drugi w stanie upadłości. Udział procentowy zaległości tych dwóch podatników we wzroście zadłużenia ogółem przedstawiał się następująco: 2019 r. – 59,5%, 2020 r. – 54,4%, 2021 r. – 57,9%, 2022 r. – 23,6%.
- Innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów z 92 tys. zł w 2021 r. do 846 tys. zł w 2022 r. (o 819,9%). Odnośnie zaległości z tytułu innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów Skarbnik podał, że wzrost zadłużenia wynikał przede wszystkim z naliczonych kar umownych za niewłaściwe lub nieterminowe wykonanie umowy o zamówienie publiczne w wysokości 754,7 tys. zł.
- Dochodów z majątku z 291,8 tys. zł w 2021 r. do 325,1 tys. zł w 2022 r. (o 11,4%). Wzrost zaległości z tytułu dochodów z mienia wynika, głównie z zaległości z tytułu użytkowania wieczystego, sprzedaży mienia i dzierżawy. Na przyrost zaległości w kwocie 33,29 tys. zł miał wpływ m.in. brak opłaty od jednego kontrahenta na łączną kwotę 26,11 tys. zł, co stanowi 78,43% wzrostu zadłużenia.

(akta kontroli str. 1078-1088)

**2.2** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych pisemnych procedur w zakresie dochodzenia zaległości. Jak wyjaśnił Skarbnik, monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych prowadzony był kwartalnie, poprzez prowadzenie analiz dotyczących terminowości tych wpływów, na podstawie sprawozdań Rb-27S. Analizowano przede wszystkim dynamikę wzrostu zadłużenia w poszczególnych kwartałach roku celem określenia jakie są przyczyny wzrostu zadłużenia. Kwotę ogólną zaległości np. z podatku od nieruchomości porównywano z zapisami na kartotekach poszczególnych podatników, w celu analizy jacy podatnicy i jak długo zalegają z płatnościami. Przeprowadzone analizy np. w przypadku podatku od nieruchomości pokazały, że jest grupa kilku podatników, którzy notorycznie nie dotrzymują terminów płatności, albo nie płacą w ogóle. Sprawne dochodzenie należności utrudnia przede wszystkim trudna sytuacja finansowa dłużników (częste protokoły o nieściągalności i umorzenia postępowań), trudności w ustaleniu pobytu zobowiązanego. Następnym elementem, niewątpliwie ograniczającym możliwość sprawniejszego dochodzenia należności jest powiązanie tej czynności z bieżącą obsługą podatników.

(akta kontroli str. 1081-1090)

**2.3** W okresie objętym kontrolą przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków, o których mowa w art. 6 §1 b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>44</sup>. We wszystkich przypadkach były to rozmowy telefoniczne z dłużnikami.

W latach 2019-2022 nie rejestrowano jednak podejmowanych działań informacyjnych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 1).

(akta kontroli str. 1081-1088, 1091)

**2.4** W latach 2019-2022 w Urzędzie wysłano do podmiotów zalegających z zapłatą podatków i opłat lokalnych łącznie 3 964<sup>45</sup> upomnień na kwotę 3 623,8 tys. zł<sup>46</sup>.

W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących dochodzenia zaległości podatkowych, w tym precyzujących terminy przesyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych.

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków z lat 2019-2022 na łączną kwotę należności głównej 106 tys. zł<sup>47</sup> wykazała m.in., że<sup>48</sup>:

- upomnienia przesyłano wszystkim podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat,
- upomnienia spełniały wymogi formalne, poza jednym (dotyczącym oznaczenia wierzyciela), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 2),
- upomnienia zawierały wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia,
- spośród 40 badanych upomnień, 21 wysłano w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości, zaś 19 w termie od 39 do 316 dni od powstania zaległości<sup>49</sup>, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 3),

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

<sup>45</sup> W 2019 r. wystawiono 859 upomnień, w 2020 r. – 915, w 2021 r. – 1 133 oraz w 2022 r. – 1 057.

<sup>46</sup> W 2019 r. wystawiono upomnienia na kwotę 903,4 tys. zł, w 2020 r. na kwotę 816,5 tys. zł, w 2021 r. na kwotę 813,4 tys. zł oraz w 2022 r. na kwotę 1 090,4 tys. zł.

<sup>47</sup> 3,1% zaległości z tytułu podatków z 2019 r., 3,7% z 2020 r., 1,7% z 2021 r. oraz 0,9% zaległości z 2022 r.

<sup>48</sup> Dobór celowy, 40 upomnień dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2019-2022, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>49</sup> Z tego: 3 upomnienia od 31 do 60 dni, 7 upomnień od 61 do 90 dni oraz 9 upomnień w terminie powyżej 90 dni.

- w jednym przypadku na skutek przesłanego upomnienia dokonano wpłaty zaległego podatku na kwotę 1,1 tys. zł (tj. 1,1% zaległości objętych tymi upomnieniami), w pozostałych przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 1092-1130)

**2.5** W latach 2019-2022 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 721<sup>50</sup> tytułów wykonawczych na łączną kwotę 1 029,8 tys. zł<sup>51</sup>.

Analiza 40 spośród 721 tytułów wykonawczych<sup>52</sup> dotyczących zaległości na łączną kwotę 191,7 tys. zł<sup>53</sup> wykazała m.in., że:

- w 16 przypadkach wystawiono je 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,
- 24 tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 35 do 285 dni<sup>54</sup>, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 4),
- wszystkie tytuły wykonawcze wystawione były zgodnie ze wzorem określonym odpowiednio w rozporządzeniach w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>55</sup> oraz niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
- nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego,
- w przypadku jednego tytułu<sup>56</sup> opóźnienie wystawienia tytułu (po upływie 200 dni) związane było z ustaleniem właściwego urzędu skarbowego, do którego powinien być skierowany tytuł wykonawczy,
- w wyniku wystawionych tytułów wykonawczych podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 14,1 tys. zł (tj. 7,3% kwot objętych tytułami), zaś organ egzekucyjny ściągnął łącznie 159,4 tys. zł (83,16% zaległych kwot),
- w wyniku ogółu działań windykacyjnych odzyskano 173,6 tys. zł, tj. 90,5% kwot, na które wystawiono tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 1092-1095, 1129-1140)

**2.6** W latach 2019-2022 zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych na koniec każdego kolejnego roku wyniosły: 136,6 tys. zł, 86,4 tys. zł, 110,3 tys. zł i 154,8 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 1,9%, 1,1%, 1,3% i 1,6% zaległości ogółem danego roku.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wprowadzono pisemnych wewnętrznych procedur w zakresie dochodzenia należności cywilnoprawnych.

Analiza 40 działań windykacyjnych podejmowanych przez Urząd w latach 2019-2022 wobec osób posiadających zaległości o charakterze cywilnoprawnym<sup>57</sup>, tj. 15 podmiotów posiadających zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz 25 zalegających z opłatami za dzierżawę, na łączną kwotę 161,9 tys. zł wykazała m.in., że:

<sup>50</sup> W 2019 r. wystawiono 155 tytułów wykonawczych, w 2020 r. – 143, w 2021 r. – 263 oraz w 2022 r. – 160.

<sup>51</sup> W 2019 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 341,5 tys. zł, w 2020 r. na kwotę 339,7 tys. zł, w 2021 r. na kwotę 160,6 tys. zł oraz w 2022 r. na kwotę 187,8 tys. zł.

<sup>52</sup> Dobór celowy, 40 tytułów dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2019-2022, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>53</sup> 5% zaległości z tytułu podatków z 2019 r., 4,6% z 2020 r., 5,3% z roku 2021 oraz 1,5% zaległości z 2022 r.

<sup>54</sup> Z tego: 8 tytułów od 31 do 60 dni, 5 tytułów od 61 do 90 dni oraz 11 tytułów w terminie powyżej 90 dni.

<sup>55</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>56</sup> Nr F/75/2020.

<sup>57</sup> Dobór celowy, 40 spraw dotyczących najwyższych kwot zaległości cywilnoprawnych wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2019-2022, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

- W czterech przypadkach nie sporządzono i nie wysyłano wezwań do zapłaty zaległości w kwocie 2,5 tys. zł<sup>58</sup>, co jak wyjaśnił Skarbnik, wynikało m.in. z trudności w ustaleniu adresów dłużników lub ich zgonu. We wszystkich czterech przypadkach, zaległości zostały uregulowane w okresie nieprzekraczającym roku.
- W 36 przypadkach wysłano do dłużników przedsądowe wezwanie do zapłaty. Wezwania do zapłaty wysyłano w terminie od 17 do 278 dni od daty powstania zaległości. Jedno wezwanie wysłano w terminie 17 dni, a pozostałe 35 z 36 wezwań do zapłaty zostały wysłane w terminie dłuższym niż 30 dni od daty wymagalności. W wyniku tych działań Urząd uzyskał zapłatę zaległości od 26 podmiotów na łączną kwotę 34,3 tys. zł (21% zaległości objętej badaniem)<sup>59</sup>. Spośród pozostałych 10 przypadków:

- w trzech – wniesiono powództwo do sądu o zapłatę, w wyniku czego jeden podmiot uregulował zaległość<sup>60</sup>,
- w dwóch – wystąpiono z wnioskiem do komornika o wszczęcie egzekucji, w tym w jednym przypadku komornik nie ściągnął zaległości<sup>61</sup>,
- w pięciu<sup>62</sup>, do dnia zakończenia kontroli windykację zaległości cywilnoprawnych ograniczono do wysłania wezwań do zapłaty.

Skarbnik wyjaśnił, że w jednym przypadku, dążąc do polubownego załatwienia sprawy, radca prawny nie wystąpił na drogę sądową. W przypadku braku zapłaty w wyznaczonym terminie, sprawa zostanie skierowana niezwłocznie na drogę postępowania sądowego.

W pozostałych sprawach, wyjaśniając przyczyny niewniesienia powództwa do sądu (według stanu na dzień zakończenia kontroli) Burmistrz wskazał na: nieskuteczność postępowania egzekucyjnego oraz otwarcie postępowania sanacyjnego, uniemożliwiającego dalsze prowadzenie egzekucji, a także fakt, że dążono, w pierwszej kolejności, do odzyskania należności w sposób jak najmniej dotkliwy dla dłużnika, uwzględniając jego sytuację finansową i prośby o przesunięcie terminu płatności.

- Żadna z badanych zaległości nie uległa przedawnieniu.
- W wyniku ogółu działań windykacyjnych podejmowanych wobec osób posiadających zaległości o charakterze cywilnoprawnym wpłaty uzyskano od 32 podmiotów (od 30 w 100%, a od 2 częściowo), łącznie odzyskano 74,9 tys. zł, tj. 46,3% kwoty zaległości (na wybranej próbie 40 przypadków).

(akta kontroli str. 1141-1180)

**2.7** W latach 2019-2022 wystąpiły 193 przypadki przedawnienia zaległości na łączną kwotę 147,8 tys. zł, w tym: 19 tys. zł z tytułu podatków i opłat (60 przypadków) oraz z tytułu należności o charakterze cywilnoprawnym (133 przypadki).

Analiza 12 największych kwotowo zaległości przedawnionych na łączną kwotę 89,9 tys. zł (60,8% zaległości przedawnionych), w tym: sześciu o charakterze publicznoprawnym na kwotę 5,6 tys. zł oraz sześciu o charakterze cywilnoprawnym na kwotę 84,3 tys. zł wykazała m.in., że:

<sup>58</sup> (F/30173) w kwocie należności głównej 516,60 zł; (F/2297) w kwocie należności głównej 565,43 zł; (F/10352) w kwocie należności głównej 1 115,88 zł; (F/9973) w kwocie należności głównej 371,96 zł.

<sup>59</sup> Wszystkie badane wezwania do zapłaty posiadały informacje o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego w przypadku nieuregulowania podanych kwot, we wszystkich przypadkach naliczono odsetki za zwłokę, licząc je od dnia następującego po terminie płatności, do dnia wystawienia wezwania, informując, że wpłacając należność należy doliczyć odsetki od dnia wystawienia wezwania do dnia wpłaty łącznie.

<sup>60</sup> (I/3247) w kwocie należności głównej 13 299,82 zł – wpłata 13 299,82 zł.

<sup>61</sup> (F/246) w kwocie należności głównej 11 354,16 zł.

<sup>62</sup> (F/7246) w kwocie należności głównej 22 708,32 zł; (F/34601) w kwocie należności głównej 2 484,60 zł; (F/17334) w kwocie należności głównej 1 434,60 zł; (F/7246) w kwocie należności głównej 11 354,16 zł; (F/7504) w kwocie należności głównej 26 113,15 zł.

- w przypadku zaległości podatkowych:
  - wystawiono upomnienia oraz tytuły wykonawcze, które skierowano do właściwych organów egzekucyjnych;
  - w pięciu przypadkach Urząd Skarbowy w Bartoszycach umorzył postępowania egzekucyjne prowadzone wobec zobowiązanych na podstawie art. 59 § 3 w związku z art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>63</sup>;
  - w jednym przypadku (zbieg egzekucji) postępowanie egzekucyjne wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, umorzył Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Bartoszycach na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>64</sup>;
  - zobowiązania podatkowe przedawniły się na podstawie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, tj. po upływie pięciu lat od terminu wymagalności;
- w przypadku zaległości cywilnoprawnych:
  - wysłano wezwania do zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego;
  - w jednym przypadku dłużnik zmarł, a Sąd Rejonowy w Bartoszycach zawiadomił o odrzuceniu spadku przez spadkobierczynię;
  - w drugim przypadku Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu umorzył postępowanie egzekucyjne wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucyjnej;
  - w trzecim przypadku, z uwagi na niską wartość zaległości, windykację ograniczono do wysłania wezwań do zapłaty;
  - w pozostałych przypadkach Wydział Finansowy i Gospodarowania Mieniem przekazały dokumenty długoletnich dłużników do Biura Prawnego celem podjęcia czynności zmierzających do odzyskania należności;
  - zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym przedawniły się na podstawie art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tj. po upływie 3 lat od terminu wymagalności.

(akta kontroli str. 1181-1183)

**2.8** Jak podał Skarbnik, w Urzędzie prowadzono analizy przyczyn przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat oraz zaległości cywilnoprawnych. Analizy były prowadzone przynajmniej raz na rok, najczęściej podczas weryfikacji sald poszczególnych kont. Z przeprowadzonych analiz wynika, że głównymi przyczynami przedawnień były umorzone postępowania egzekucyjne, niemożność ustalenia adresu zobowiązanego, małe kwoty do egzekwowania. Skarbnik podał ponadto, że działania na przyszłość w związku z powyższym będą nadal się opierać na działaniach wynikających z odpowiednich przepisów prawa, czyli postępowania sądowe i komornicze.

(akta kontroli str. 1081-1088)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2022 nie wywiązywano się z obowiązku ewidencjonowania działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązków przez zobowiązanego przed wystawieniem upomnienia. Było to niezgodne odpowiednio z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>65</sup>, który stanowił, że działania informacyjne musiały być rejestrowane w postaci

<sup>63</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1201.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.

papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności formy działania informacyjnego, daty jego podjęcia oraz § 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>66</sup>, który stanowił, że działania informacyjne ewidencjonowane są w systemie teleinformatycznym wierzyciela, jeżeli istnieją warunki techniczne do ich ewidencjonowania w takim systemie, albo w postaci papierowej a zaewidencjonowaniu podlegają forma działania informacyjnego, data jego podjęcia oraz imię i nazwisko osoby, która podjęła działanie informacyjne.

Jak wyjaśnił Skarbnik, przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych podejmowano wobec podmiotów zalegających z płatnościami podatków działania informacyjne, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków (w formie ustnej – telefonicznie). Nie prowadzono rejestru przeprowadzonych rozmów. Skarbnik wskazał, że stosownie do przepisu art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest nieobligatoryjne.

NIK zauważa, że art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym stwarza możliwość podejmowania działań informacyjnych. W przypadku ich prowadzenia powstaje natomiast obowiązek ich ewidencjonowania.

(akta kontroli str. 1081-1088)

2. W upomnieniach wystawianych w okresie od 2019 r. do 2022 r. nieprawidłowo wskazano wierzyciela - Urząd Miasta Bartoszyce, zamiast Gminę Bartoszyce. Zgodnie bowiem z art. 1a pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, za wierzyciela uznaje się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, w tym przypadku Gminę Bartoszyce.

Skarbnik wyjaśnił, że na upomnieniach jako wierzyciel został wskazany Urząd Miasta Bartoszyce w wyniku błędu technicznego. Dostawca i jednocześnie administrator programu w podstawowym szablonie wykorzystywanym do wystawiania upomnień, utożsamiał nadawcę, czyli Urząd Miasta Bartoszyce z wierzycielem, co było błędem który niezwłocznie po wykryciu naprawiono.

W toku kontroli NIK ustalono, że aktualnie wystawiane upomnienia spełniają ten wymóg formalny.

(akta kontroli str. 1081-1088, 1107-1128, 1184)

3. W okresie objętym kontrolą stwierdzono 19 przypadków<sup>67</sup> (spośród 40 poddanych analizie), w których upomnienia, mimo wymogu określonego odpowiednio w § 7 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2015 r.<sup>68</sup> i § 3 rozporządzenia z dnia 23 lipca 2020 r.<sup>69</sup> w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, nie zostały przesłane dłużnikom niezwłocznie. Upomnienia te przesyłano dłużnikom w terminie od 39 do 316 dni od daty powstania zaległości. Dotyczyło to: 14 upomnień z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych<sup>70</sup>, czterech upomnień z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych<sup>71</sup> oraz jednego upomnienia z tytułu podatku od środków transportowych<sup>72</sup>. Zgodnie z ww.

<sup>66</sup> Dz. U. poz. 1294.

<sup>67</sup> Upomnienia o zapłatę zaległości na łączną kwotę 75,2 tys. zł.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.

<sup>69</sup> Dz. U. poz. 1294.

<sup>70</sup> Upomnienia o numerach: 1223, 1323, 1232, 378.2020, 150.2020, 834.2020, 276.2020, 891.2020, 566.2020, F.3162.2.2.202, F.3162.2.1002.2021, F.3162.2.1049.2021, F.3162.2.665.2021, F.3162.2.494.2022 wystawione na łączną kwotę 65,2 tys. zł.

<sup>71</sup> Upomnienia o numerach: 1471, 1017, 115.2020, 720.2020 wystawione na łączną kwotę 8,9 tys. zł.

<sup>72</sup> Upomnienie o numerze F.3162.4.17.2021 wystawione na kwotę 1,1 tys. zł.



przepisami rozporządzeń, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika, w pierwszej kolejności wystawiano upomnienia na najwyższe kwotowo zaległości. Windykację prowadzi jedna osoba, zaś w związku z szerokim zakresem jej obowiązków, zachowanie procedur i terminów przewidzianych było bardzo utrudnione. Skarbnik wskazał ponadto, że na uwagę zasługuje fakt, że zgodnie z art. 15zszs ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w postępowaniach podatkowych prowadzonych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, przewidywał wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych.

NIK zwraca uwagę, że przywołany przepis, który został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. dotyczył m.in. postępowań egzekucyjnych, zaś zgodnie z art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, postępowanie egzekucyjne wszczyna się na podstawie wystawionego tytułu wykonawczego. Kierowanie do dłużników upomnień nie jest natomiast elementem takiego postępowania. Ponadto, zdaniem NIK, kwestie organizacji pracy leżą po stronie kontrolowanego Urzędu, tzn. nie mają charakteru obiektywnego, jak np. przepisy prawne wprowadzane w czasie pandemii.

(akta kontroli str. 1081-1088)

4. W 24 przypadkach<sup>73</sup> spośród 40 objętych badaniem tytuły wykonawcze nie zostały niezwłocznie wystawione. Wystawiono je bowiem od 35 do 285 dni od dnia<sup>74</sup>, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, naruszając art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień, Skarbnik poinformował, że tytuły wykonawcze wystawiane były w terminach dłuższych, ponieważ zaległości były kumulowane w celu np. zmniejszenia kosztów. Skarbnik wyjaśnił ponadto, że wystąpiły problemy techniczne w obsłudze programu służącemu przekazywaniu tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 1081-1088)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, jednak nie były one w pełni prawidłowe. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach, wystawiano odpowiednio: upomnienia i tytuły wykonawcze oraz wezwania do zapłaty i kierowano sprawy do sądu. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące terminowości wysyłania upomnień (47,5% badanych) oraz tytułów wykonawczych (60% badanych). Nie wywiązywano się również z obowiązku rejestrowania działań informacyjnych podejmowanych wobec zalegających w regulowaniu podatków i opłat.

<sup>73</sup> Tytuły wykonawcze wystawione na łączną kwotę 97,5 tys. zł.

<sup>74</sup> Tytuły wykonawcze: F/9/2020, F/67/2020, F/39/2020, F/75/2020, F/11/2020, F/85/2019, F/146/2019, F/90/2019, F/135/2020, F/96/2020, F/113/2020, F/24/2021, F/132/2020, F/96/2022, F/46/2022, F/97/2022, F/11/2022, F/5/2022, F/2/2022, F/95/2022, F/1/2023, F/6/2023, F/154/2022, F/136/2022.

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

Opis stanu faktycznego

**3.1** W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 66 wniosków o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 1 224,1 tys. zł. Spośród tych wniosków<sup>75</sup>: 32 dotyczyły umorzenia zaległości na łączną kwotę 214,7 tys. zł<sup>76</sup>, 10 – odroczenia terminu płatności podatków w łącznej kwocie 107,6 tys. zł, osiem - rozłożenia płatności podatkowej na raty w łącznej kwocie 201 tys. zł, 22 – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 700,8 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych, w okresie objętym kontrolą, Burmistrz, jako organ podatkowy, wydał 33 decyzje o udzieleniu ulg<sup>77</sup> (w zakresie całości lub części wnioskowanej kwoty) na łączną kwotę 876,7 tys. zł (tj. 71,6% wnioskowanej). Było to:

- sześć decyzji umarzających w całości lub w części zaległości podatkowe oraz odsetki za zwłokę na łączną kwotę 4,7 tys. zł (2,2% wnioskowanej),
- dziewięć decyzji odraczających termin płatności podatku w kwocie 103,6 tys. zł (96,3%),
- cztery decyzje w sprawie rozłożenia płatności podatku na raty w kwocie 143,5 tys. zł (71,4%),
- 18 decyzji o odroczeniu lub rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 624,9 tys. zł (89,2%).

(akta kontroli str. 1185-1325)

**3.2** W latach 2019-2022 nie wniesiono do Samorządowego Kolegium Odwoławczego odwołań od decyzji Burmistrza w sprawie udzielenia ulg w podatkach lub opłatach.

(akta kontroli str. 1196)

**3.3** Analiza dokumentacji postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2019-2022, w wyniku których wydano 33 decyzje przyznające ulgi podatkowe w kwocie 876,7 tys. zł (wszystkich) wykazała m.in., że:

- decyzje wydawano w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej;
- zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji niezgodnej z wnioskiem umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 §1);
- podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122) i zgromadzono materiał dowodowy potwierdzający wystąpienie przesłanek, o których mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, tj. istnienie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego;
- wnioski podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej;
- wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej,

<sup>75</sup> Liczba wniosków ogółem jest mniejsza od wykazanej liczby wniosków o udzielenie różnych rodzajów ulg, ponieważ sześć wniosków dotyczyło ulg dotyczących zarówno podatku, jak i zaległości podatkowej.

<sup>76</sup> Z czego: 203,5 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych, 11,2 tys. zł odsetek.

<sup>77</sup> Liczba decyzji ogółem jest mniejsza od wykazanej liczby decyzji w sprawie udzielenia różnych rodzajów ulg, ponieważ cztery decyzje dotyczyły ulg dotyczących zarówno podatku, jak i zaległości podatkowej.

rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym;

- w przypadku decyzji o odroczeniu terminu płatności należności z tytułu podatku (14) bądź rozłożeniu jej na raty (13):
  - 11 podatników wywiązało się z postanowień decyzji o przyznaniu ulg, dokonując płatności w łącznej kwocie należności głównej 636 tys. zł wraz z należnymi odsetkami w terminach wskazanych w decyzjach;
  - czterech podatników nie dotrzymało terminów płatności odroczonego podatku, a 12 podatników - od jednej do sześciu rat;
  - w przypadkach nieuregulowania płatności w wyznaczonych terminach<sup>78</sup>, decyzje zgodnie z art. 259 Ordynacji podatkowej zostały wygaszone i przywrócono pierwotne, ustawowe terminy zapłaty (do dłużników wysłano upomnienia, a następnie wystawiono tytuły wykonawcze, które przekazano do właściwych organów egzekucyjnych);
  - spośród płatności z tytułu podatków nieuregulowanych w terminie (w kwocie należności głównej 138,8 tys. zł) zapłacono: 34,1 tys. zł przed działaniami windykacyjnymi, 56 tys. zł – w wyniku takich działań Urzędu oraz 48,6 tys. zł na skutek egzekucji prowadzonej przez urząd skarbowy, zaś termin płatności pozostałych należności (83,4 tys. zł)<sup>79</sup> wynikający z decyzji o ulgach, według stanu na dzień zakończenia kontroli, jeszcze nie upłynął.

(akta kontroli str. 1326-1334)

**3.4** W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie podjęła na podstawie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uchwał dotyczących wprowadzenia innych niż wymienione w tej ustawie zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych. Do Urzędu nie wpłynęły wnioski o zwolnienie z ww. opłat (zarówno na mocy ustawy, jak i uchwał Rady Miasta), ani o udzielenie ulg w opłatach lokalnych.

(akta kontroli str. 1335-1340)

**3.5** Do 31 grudnia 2020 r. w Mieście obowiązywała uchwała Rady Miasta z dnia 2 kwietnia 2015 r.<sup>80</sup> wprowadzająca zwolnienie z podatku od nieruchomości w związku z realizacją inwestycji początkowych dla przedsiębiorców prowadzących działalność w obrębie specjalnej strefy ekonomicznej. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 10 wniosków o ww. zwolnienie<sup>81</sup>. We wszystkich przypadkach wyrażono zgodę na jego przyznanie, a łączna kwota podatku wynikająca z ww. zwolnień wyniosła: 377,4 tys. zł w 2019 r. oraz 391,2 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 1341)

**3.6** Szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg o charakterze cywilnoprawnym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowi pomoc publiczną oraz organ i osoby uprawnione do udzielania tych ulg określono w uchwałach Rady Miasta z 27 grudnia 2017 r.<sup>82</sup> i 29 kwietnia 2021 r.<sup>83</sup>

W uchwałach tych wskazano m.in., że należności pieniężne o charakterze cywilnoprawnym, na wniosek dłużnika:

- mogą być umarzone w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym

<sup>78</sup> Dotyczyło to co najmniej jednej raty w przypadku odroczenia płatności i co najmniej trzech rat przy rozłożeniu na raty.

<sup>79</sup> Kwota należności głównej.

<sup>80</sup> Uchwała nr VIII/38/2015 Rady Miasta Bartoszyce w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. usytuowanej na terenie miasta Bartoszyce

<sup>81</sup> Po pięć wniosków w 2019 r. i 2020 r.

<sup>82</sup> Uchwała nr XLI/281/2017 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 grudnia 2017 r.

<sup>83</sup> Uchwała nr XXXVII/238/2021 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 29 kwietnia 2021 r.

interesem dłużnika lub interesem publicznym;

- mogą być umarżane w części, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.

(akta kontroli str. 1619)

**3.7** W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 12 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych (z tytułu opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu i opłat za dzierżawę) na łączną kwotę 118,6 tys. zł.

Na ich podstawie udzielono pięciu ulg w łącznej wysokości 4,8 tys. zł, w tym:

- trzy ulgi w postaci umorzenia opłaty za dzierżawę na łączną kwotę 0,5 tys. zł,
- jedną ulgę w formie odroczenia terminu płatności opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu (1,3 tys. zł),
- jedną ulgę w postaci rozłożenia na raty ww. opłat (3 tys. zł).

(akta kontroli str. 1342-1343)

Analiza dokumentacji wszystkich pięciu postępowań o udzielenie ulg o charakterze cywilnoprawnym zakończonych wydaniem decyzji uwzględniających w całości lub części wnioski podatnika w latach 2019-2022 wykazała, że ulgi przyznano zgodnie z zasadami określonymi w przyjętych regulacjach wewnętrznych.

(akta kontroli str. 1344-1356)

**3.8** W latach 2019-2022 Burmistrz w związku z przyznanymi ulgami w podatkach i należnościach cywilnoprawnych, na mocy 28 decyzji, udzielił pomocy publicznej w łącznej kwocie 39,9 tys. zł. Były to:

- ulgi podatkowe, które stanowiły: pomoc de minimis w rozumieniu przepisu art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej (22 decyzje na kwotę 38,1 tys. zł) oraz pomoc publiczną według art. 67b §1 pkt 3 ww. ustawy (cztery decyzje na kwotę 1,7 tys. zł),
- ulgi w należnościach cywilnoprawnych, które na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwał Rady Miasta stanowiły pomoc de minimis (dwie decyzje na kwotę 0,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1357-1365)

**3.9** Analiza dokumentacji 24 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg w spłacie należności cywilnoprawnych i publicznoprawnych stanowiących pomoc de minimis na łączną kwotę 38,2 tys. zł<sup>84</sup> wykazała m.in., że:

- Kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w ciągu roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich nie przekraczała 200 tys. euro, stosownie do przepisów rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis<sup>85</sup>.
- W 10 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>86</sup> oraz w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez

<sup>84</sup> Badaniem objęto te postępowania z próby wskazanej w punkcie 3.3, które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis (22 z 33 postępowań z ww. próby) oraz z próby opisanej w punkcie 3.7 (2 z 5).

<sup>85</sup> Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1; dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

<sup>86</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 702, dalej: ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

podmiot ubiegający się o pomoc de minimis<sup>87</sup>, natomiast w 14 - wystąpiły w tym zakresie braki, które opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji 1.

- We wszystkich przypadkach wydano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis w dniu wydania decyzji, tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 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>88</sup>.
- Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1366-1389)

Ponadto badanie wszystkich spraw, w których jednemu podmiotowi gospodarczemu na mocy czterech decyzji<sup>89</sup> (odraczających należności podatkowe w kwocie 33,3 tys. zł oraz rozkładających je na raty – 67 tys. zł) udzielono pomocy publicznej, o której mowa w art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, w łącznej kwocie 1,7 tys. zł wykazało, że przyznano ją mimo, iż program pomocowy nr SA.57172 (2020/N), który stanowił podstawę udzielania tej pomocy nie został wówczas jeszcze zatwierdzony przez Komisję Europejską. Przypadek ten opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 2).

(akta kontroli str. 1403-1474)

**3.10** W wyniku analizy poprawności i terminowości przekazanych Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>90</sup> danych dotyczących 24 ulg<sup>91</sup> stanowiących pomoc de minimis stwierdzono m.in., że:

- W każdym przypadku złożono sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP<sup>92</sup>.
- W sprawozdaniach prawidłowo podano informacje wskazane w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych<sup>93</sup>, tj. m.in.: dzień udzielenia pomocy, dane beneficjenta, kwotę pomocy i jej formę.
- Sprawozdania te we wszystkich przypadkach przekazano w terminie określonym w § 6 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. w ciągu siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy.

(akta kontroli str. 1390-1402)

**3.11** W okresie objętym kontrolą stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych podawano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono

<sup>87</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 311, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

<sup>89</sup> Decyzje z dnia 25 maja 2020 r. nr F.3120.4.9.2020 i F.3120.4.10.2020 oraz decyzje z 2 czerwca 2020 r. nr F.3120.4.12.2020 i F.3120.4.13.2020.

<sup>90</sup> Dalej: UOKiK.

<sup>91</sup> Próba opisana w punkcie 3.9.

<sup>92</sup> System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

<sup>93</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

splatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. 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 Urzędu. W okresie objętym kontrolą, wykazy za 2020 r. i 2021 r. upubliczniono w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Natomiast wykaz podmiotów, którym udzielono ulg oraz wykaz podmiotów, którym przyznano pomoc publiczną za 2019 r. podano do publicznej wiadomości dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 17 lutego 2023 r. tj. z opóźnieniem ponad 32 miesiące, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji 3.

Dane<sup>94</sup> zawarte w wykazach były zgodne z wydanymi decyzjami, poza dwoma przypadkami. Dotyczyły one niepodania w wykazie za 2019 r. przyczyn umorzenia dwóm podmiotom zaległości podatkowych oraz nieuwjęcia w wykazie za 2020 r. informacji o podmiocie, któremu odroczone termin płatności należności o charakterze cywilnoprawnym (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji 4).

(akta kontroli str. 1518-1536)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie udzielono pomocy de minimis niektórym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, mimo że nie przedłożyli oni niektórych dokumentów wymaganych przepisami art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz § 2 rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. Zgodnie z art. 37 ust. 7 ww. ustawy do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji, o których mowa w ust. 1, 2 i 5 pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi. Dotyczyło to 14 spraw spośród 24 badanych (udzielona kwota pomocy de minimis - 38,2 tys. zł), w których:
  - a) nie przedłożono niektórych zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych (wymagano wszystkich), albo oświadczenia o wielkości tej pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie (dwie sprawy<sup>95</sup>, w których udzielono pomocy na kwotę pomocy 0,9 tys. zł),
  - b) nie złożono niektórych spośród wymaganych sprawozdań finansowych za okres trzech ostatnich lat obrotowych (12 przypadków<sup>96</sup>, w których udzielono pomocy na kwotę pomocy de minimis 11,7 tys. zł spośród 14 badanych, w których należało złożyć takie sprawozdania<sup>97</sup>).

Burmistrz wyjaśnił, że wielkość udzielonej pomocy beneficjenta w każdym przypadku sprawdzano w systemie SUDOP. W żadnym przypadku limit pomocy

<sup>94</sup> Próba do badania prawidłowości danych w wykazach ulg obejmowała podmioty, którym udzielono ulg w okresie objętym kontrolą (sprawy z prób opisanych w punkcie 3.3 i 3.7), w tym: 5 podmiotów, które otrzymały ulgi w 2019 r., 8 w 2020 r. oraz 4 w 2021 r., zaś do badania wykazów dotyczących pomocy publicznej - sprawy z prób opisanych w punkcie 3.3, 3.7 i 3.10, w tym: 3 w 2019 r., 9 z 2020 r. oraz 6 z 2021 r.

<sup>95</sup> Decyzje nr F.3120.4.5.2021 i F.3120.4.6.2020.

<sup>96</sup> Decyzje nr F.3120.4.1.2019, F.3120.4.2.2019, F.3120.4.3.2019, F.3120.4.4.2019, F.3120.4.7.2020, F.3120.4.11.2020, F.3120.4.15.2020, F.3120.4.17.2020, F.3120.4.16.2020, F.3120.4.4.2021, F.3136.1.2019, F.3136.4.2020.

<sup>97</sup> Kwota pomocy de minimis – 35,7 tys. zł.

nie został przekroczony, w związku z powyższym pomoc została udzielona prawidłowo. Odnosząc się do niezłożenia niektórych sprawozdań wyjaśnił, że w okresie pandemii COVID-19, gdy zachodził ważny interes podatnika, starano się czynnie pomagać wnioskodawcom poprzez udzielanie ulg. Organ podatkowy stwierdził, że skoro kumulacja pomocy publicznej przez okres trzech lat nie przekroczyła limitu pomocy, nie wymagano przekładania dokumentów za ten okres. Sytuacja finansowa podatnika oceniana była na podstawie dokumentów dotyczących okresu, w którym powstały zaległości w podatku.

(akta kontroli str. 1366-1389, 1607-1614)

NIK zwraca uwagę, że ustawodawca jednoznacznie określił, jakie dokumenty powinny być dostarczone przez wnioskodawcę przed przyznaniem pomocy de minimis, a od ich złożenia uzależnione jest ewentualne udzielenie tej pomocy.

2. Jednemu podatnikowi czterema decyzjami<sup>98</sup> z 2020 r. udzielono ulg w podatku od nieruchomości stanowiących pomoc publiczną<sup>99</sup> (w formie rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności), mimo że program pomocowy nr SA.57172 (2020/N), który stanowił podstawę udzielania tej pomocy nie został wówczas jeszcze zatwierdzony przez Komisję Europejską. Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Przepis ten stanowi m.in., że pomoc publiczna przewidziana w akcie normatywnym, gdy wydawana decyzją jedynie potwierdza nabycie prawa do otrzymania pomocy, może być udzielana, jeżeli akt normatywny jest programem pomocowym zatwierdzonym przez Komisję zgodnie z art. 108 TFUE<sup>100</sup> lub przewidującym udzielanie pomocy, której nie dotyczy obowiązek notyfikacji.

W podstawach prawnych decyzji przyznających ulgi powołano się na art. 67b § 1 pkt 3b Ordynacji podatkowej oraz Komunikat Komisji - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 911/01)<sup>101</sup>.

Jedynym instrumentem dotyczącym odroczeń i rozłożenia na raty podatku od nieruchomości udzielanych na podstawie Ordynacji podatkowej przez krajowe i gminne organy podatkowe, zatwierdzonym na podstawie Tymczasowych ram, był program pomocowy nr SA.57172 (2020/N)<sup>102</sup>. Program ten został zaakceptowany przez Komisję Europejską dnia 13 listopada 2020 r.<sup>103</sup> i od tego dnia można było udzielać pomocy w oparciu o ten program. Ulg ww. podatnikowi udzielono natomiast przed tym dniem, tj. w maju oraz czerwcu 2020 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że pracownikom na szkoleniu przekazano informację, że na podstawie art. 15zzzz ust. 1 ustawy covidowej, ulgi udzielone na podstawie art.67a § 1 i 2 Ordynacji podatkowej w związku z COVID-19 - w przypadku podatku, którego termin płatności upływa po dniu 31 grudnia 2019 r., lub zaległości podatkowej powstałej po tym dniu - zgodnie z warunkami zawartymi w Tymczasowych ramach stanowi pomoc publiczną mająca zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

(akta kontroli str. 1403-1474, 1607-1614)

<sup>98</sup> Decyzje z dnia 25 maja 2020 r. nr F.3120.4.9.2020 i F.3120.4.10.2020 oraz decyzje z 2 czerwca 2020 r. nr F.3120.4.12.2020 i F.3120.4.13.2020.

<sup>99</sup> W łącznej kwocie 1,7 tys. zł.

<sup>100</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004, nr 90, poz.864, ze zm.).

<sup>101</sup> Dz. U. UE C 91 z dnia 20 marca 2020 r. str. 1. Dalej: Tymczasowe ramy.

<sup>102</sup> Podstawa prawna tego programu to art. 15zzzz ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095, ze zm.). Dalej: ustawa covidowa).

<sup>103</sup> Decyzja KE C(2020) 7998 z dnia 13 listopada 2020 r. (Dz. U. UE. C 421 z 4 grudnia 2020 r., s. 9).

NIK zwraca uwagę, że w ww. przypadku pomoc publiczna mogła być udzielona dopiero po zatwierdzeniu programu pomocowego przez Komisję, co nastąpiło w listopadzie 2020 r.

3. 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 500 zł oraz wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej za 2019 rok upubliczniono dopiero 17 lutego 2023 r., tj. z opóźnieniem ponad 32 miesiące. Naruszono w ten sposób art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych, który nakłada obowiązek podania do publicznej wiadomości ww. wykazów do 31 maja roku następnego. Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie upublicznienia ww. wykazów przez Urząd spowodowane było przeoczeniem w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, co wpłynęło na dezorganizację pracy Urzędu.

(akta kontroli str. 1522-1536, 1607-1614)

4. Wykazy 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 500 zł za 2019 rok sporządzono w części nierzetelnie. W wykazie tym nie podano bowiem przyczyn umorzenia zaległości podatkowych dwóm podmiotom, którym przyznano taką ulgę<sup>104</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że brak podania przyczyn umorzenia wynikał z niedopatrzenia pracownika.

(akta kontroli str. 1518-1530, 1607-1614)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej prowadzono postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Stwierdzono m.in., że dokładnie wyjaśniano stan faktyczny poprzez zebranie materiałów dowodowych (w art. 122 i art. 187 § 1 ww. ustawy), decyzje o przyznaniu ulg zawierały wszystkie niezbędne elementy (art. 210 § 4) oraz wydano je terminowo (art. 139 § 1). Ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym również udzielano zgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miasta.

Przyznana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Do Prezesa UOKiK w wymaganym terminie przekazywano prawidłowe i rzetelne sprawozdania o udzieleniu ww. pomocy. Stwierdzono natomiast przypadki (58,3% badanych) udzielania pomocy de minimis, mimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców niektórych dokumentów, a także udzielenia w czterech przypadkach pomocy publicznej przed zatwierdzeniem programu pomocowego przez Komisję Europejską. Nie w pełni prawidłowo realizowano również obowiązek podawania do publicznej wiadomości wykazów dotyczących udzielonych ulg oraz pomocy publicznej.

#### OBSZAR

### 4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

4.1 W latach 2019-2020 w Urzędzie nie prowadzono analizy ryzyka, mimo że w myśl § 11 pkt 1 Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta

<sup>104</sup> Umorzenia przyznane decyzjami nr F.3120.3.5.2019 i F.3120.3.10.2019.



Bartoszyce<sup>105</sup> analizę taką należało przeprowadzać corocznie (opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Począwszy od 2021 r. identyfikacji, analizy i oceny ryzyka dokonywano raz do roku, w terminie do końca grudnia poprzedzającego rok, którego dotyczy analiza, zgodnie z metodologią określoną w zarządzeniu Burmistrza z 2020 r.<sup>106</sup> Przeprowadzali ją kierownicy komórek organizacyjnych.

W analizie ryzyka za poszczególne lata okresu 2021-2022 kierownicy Wydziału Finansowego i Wydziału Gospodarowania Mieniem i Gospodarki Przestrzennej zidentyfikowali niektóre ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym. Były to m.in.:

- błędy w sporządzanych pismach, umowach, protokołach, decyzjach, dokumentach przetargowych i planistycznych oraz nieterminowe prowadzenie powierzonych zadań,
- niedostateczna wiedza pracowników lub niewłaściwa interpretacja przepisów,
- zaniechanie prowadzenia windykacji, nieskuteczna egzekucja,
- przedłużające się terminy egzekucji sądowych powodujące nieskuteczność wyegzekwowania należności, brak informacji o stanie realizacji egzekucji sądowych.

Dla ryzyk z ww. obszarów zaplanowano działania zaradcze. Obejmowały one nadzór bezpośredni, kontrolę wykonywanych zadań, sprawdzanie przygotowanych dokumentów i stosowanie obowiązujących przepisów i procedur. Według wyjaśnień Burmistrza w okresie objętym kontrolą podejmowano ww. działania.

(akta kontroli str. 1537-1573, 1579-1601, 1615-1618)

**4.2** Do Urzędu w latach 2019-2022 nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące zagadnień związanych z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg.

(akta kontroli str. 1574)

**4.3** W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono 17 kontroli zewnętrznych, spośród których jedna obejmowała zagadnienia związane z wymiarem podatków oraz udzielaniem ulg podatkowych. Była to kompleksowa kontrola gospodarki finansowej za 2019 r., przeprowadzona w 2020 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie<sup>107</sup>.

W wyniku ww. kontroli RIO zaleciła<sup>108</sup> usunięcie nieprawidłowości polegających m.in. na:

- nieprawidłowym oznaczaniu w decyzjach w sprawie podatku od nieruchomości organu podatkowego, wbrew art. 13 par. 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej,
- nieterminowym prowadzeniu postępowań egzekucyjnych wobec dłużników podatkowych, wbrew obowiązującym przepisom prawa,
- obciążaniu przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi z 5 stycznia 2021 r. Burmistrz poinformował RIO o realizacji zaleceń. Wskazał m.in., że w systemie komputerowym będzie dokonana zmiana oznaczenia

<sup>105</sup> Wprowadzonych Zarządzeniem nr 190/2017 Burmistrza Miasta Bartoszyce z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Bartoszyce. Dalej: Zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej z 2017 r.

<sup>106</sup> Zarządzenie nr 178/2020 Burmistrza Miasta Bartoszyce z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Bartoszyce, obowiązujące od 3 grudnia 2020 r.

<sup>107</sup> Dalej: RIO.

<sup>108</sup> Protokół kontroli z 16 października 2020 r., wystąpienie pokontrolne z 20 listopada 2020 r. znak: RIO.II.600-24/2020.

organu podatkowego, pracownicy prowadzący postępowania egzekucyjne zostali pouczeni o konieczności stosowania odpowiednich przepisów oraz, że zaprzestano obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży.

Zalecenia te zostały zrealizowane zgodnie z przekazaną przez Burmistrza informacją, choć w ramach niniejszej kontroli NIK stwierdzono przypadki nieterminowego prowadzenia postępowań windykacyjnych (opisane w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 1575-1576)

**4.4.** W badanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani zadań audytowych dotyczących wymiaru i poboru dochodów własnych, dochodzenia zaległości z tego tytułu oraz udzielania ulg.

W planie audytu na 2023 rok, w części dotyczącej planu tematów do zbadania w kolejnych latach, przewidziano realizację zadania zapewniającego w temacie podatków i opłat lokalnych (w 2024 r.).

(akta kontroli str. 1577, 1602-1606)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W latach 2019-2020 w Urzędzie nie dokonano identyfikacji i analizy ryzyka (m.in. dotyczącego wymiaru i poboru dochodów własnych, dochodzenia zaległości z ww. tytułu, udzielania ulg i pomocy publicznej), o której mowa w pkt 3 „Identyfikacja ryzyka” załącznika do Komunikatu Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem<sup>109</sup>. Było to niezgodne z § 11 pkt 1 Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej z 2017 r., zgodnie z którym analizę taką należało przeprowadzać corocznie w sposób udokumentowany. W konsekwencji nie przeprowadzono także ich oceny i nie określono działań zaradczych, co należało czynić zgodnie z § 12 ww. zarządzenia.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że kontrola zarządcza była i jest realizowana poprzez stały monitoring realizacji zadań. Nie wszystkie działania wynikające z realizacji poszczególnych etapów kontroli zarządczej są dokumentowane. Znajdują natomiast odzwierciedlenie w uchwałach Rady Miasta, protokołach z sesji Rady Miasta, sprawozdaniach Burmistrza z realizacji budżetu gminy i zadań inwestycyjnych, sprawozdaniach z działalności Burmistrza w okresach międzysesyjnych oraz raporcie o stanie gminy.

(akta kontroli str. 1537-1538, 1615-1618)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą bieżący nadzór nad realizacją dochodów własnych nie był w pełni właściwy. Pomimo identyfikowania przez Urząd ryzyka (m.in. nieterminowego prowadzenia powierzonych zadań oraz w zakresie prowadzenia windykacji) oraz wskazywania nieprawidłowości przez kontrole zewnętrzne (dotyczących nieterminowego prowadzenia postępowań egzekucyjnych wobec dłużników podatkowych, wbrew obowiązującym przepisom prawa) nie podjęto skutecznych działań zaradczych aby zapobiec podobnym nieprawidłowościom w przyszłości.

Ujawnione w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie m.in. naliczania podatków, udzielania pomocy publicznej oraz braku niezwłocznego dochodzenia należności z tytułu dochodów własnych przemawiają za uznaniem, że w zakresie

<sup>109</sup> Dz. Urz. Ministra Finansów z 2012 r., poz. 56. Dalej: Wytyczne Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.

realizacji dochodów własnych system kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych, nie był w pełni skuteczny i efektywny.

Ponadto w dwóch spośród czterech kontrolowanych lat nie sporządzono analizy ryzyka, określonej wymaganiami Ministra Finansów oraz zapisami regulacji wewnętrznych. W efekcie nie przeciwdziałano w sposób systemowy zmaterializowaniu się ryzyk związanych m.in. z realizacją dochodów własnych gminy.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Nieprawidłowości stwierdzone w związku z ustalaniem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzieleniem pomocy publicznej wskazują, że w Urzędzie nie wprowadzono skutecznego nadzoru i kontroli wewnętrznej w badanym zakresie, a w konsekwencji nie w pełni zapewniono funkcjonowanie skutecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym wskazane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i stosowanych praktyk oraz podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

Wnioski

1. Niezwłoczne podejmowanie działań wobec podatników, którzy nie przedłożyli informacji/deklaracji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych.
2. Wymierzanie podatku od nieruchomości w przypadku nowo wybudowanych budynków lub ich części od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, także wówczas kiedy w roku zakończenia budowy nastąpiło przeniesienie własności budynku lub jego części (lokal mieszkalny) na inny podmiot.
3. Doręczenie decyzji podatkowych wszystkim współwłaścicielom nieruchomości.
4. Podawanie w wykazach dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy nieruchomości wszystkich informacji wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
5. Podjęcie działań zmierzających realizacji zarządzenia w sprawie kontroli podatkowych.
6. Ewidencjonowanie podejmowanych wobec dłużników działań informacyjnych w sposób odpowiadający wymogom rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
7. Niezwłoczne podejmowanie czynności polegających na przesyłaniu dłużnikowi upomnień oraz wystawianiu tytułów wykonawczych.
8. Wyeliminowanie przypadków wydawania decyzji o udzieleniu pomocy de minimis bez zgromadzenia wszystkich dokumentów wymaganych ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz rozporządzeniem w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.
9. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących dochodów własnych Miasta.

## 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 Olsztynie. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Olsztyn, 14 lipca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Dyrektor Delegatury w Olsztynie  
z up.

Kontrolerzy  
Marcin Wójcik  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

.....  
podpis

.....  
podpis

Joanna Majkowska  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
podpis

Olga Ratkiewicz  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
podpis