



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.03.2023

Tadeusz Sobierajski
Burmistrz Morąga
ul. 11 Listopada 9
14-300 Morąg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/072 Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Morągu, ul. 11 Listopada 9, 14-300 Morąg (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Sobierajski, Burmistrz Morąga od dnia 23 października 2018 r. (dalej: „Burmistrz”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Łukasik, główny specjalista inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/21/2023 z 25 stycznia 2023 r.2. Izabela Kowalska, główny specjalista inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/58/2023 z 17 kwietnia 2023 r.3. Beata Saba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2023 z 26 stycznia 2023 r.4. Lidia Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/61/2023 z 17 kwietnia 2023 r. <p>(akta kontroli str.1-7)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie w pełni prawidłowo realizowano zadania związane z pozyskiwaniem dochodów własnych. Wprawdzie rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową i na ogół egzekwowano od właścicieli nieruchomości złożenie przez nich informacji o okolicznościach uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, jednak stwierdzono nieprawidłowości przy ustalaniu podatków. Dotyczyły one m.in. niezgodnego z przepisami wymiaru podatku od nieruchomości w zakresie nowo wybudowanych lokali mieszkalnych (50,7% zbadanych postępowań) oraz nierzetelnej weryfikacji dokumentów złożonych przez osoby prawne (25% zbadanych).

W Urzędzie przestrzegano wymogów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ i uchwał Rady Miejskiej⁴. Stwierdzono m.in., że przy sprzedaży,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: ugn.

⁴ Dalej: RM.

wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości zastosowano właściwe tryby tych transakcji oraz terminowo upubliczniano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

Podejmowano także działania w zakresie zwiększenia dochodów własnych i zapobiegania negatywnym tendencjom demograficznym, które przyczyniły się m.in. do zwiększenia w latach 2020-2022 wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

W Urzędzie prowadzono działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności z tytułu podatków i opłat, a wobec podmiotów zalegających z ich spłatą podejmowano działania windykacyjne. Działania te nie były jednak prowadzone niezwłocznie, a dotyczyło to 15,1% zbadanych upomnień oraz 37,2% skontrolowanych tytułów wykonawczych. Stwierdzono także, że nie prowadzono działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających ze spłatą należności cywilnoprawnych (17,5% objętych badaniem zaległości). Niezgodnie z przepisami⁵ ewidencjonowano zdarzenia gospodarcze dotyczące przedawnionych zaległości. Do czerwca 2023 r. nie wyksięgowano bowiem z ksiąg rachunkowych zaległości w kwocie 51,2 tys. zł, które przedawniły się w latach 2008-2022, a przedawnione w latach 1998-2021 zaległości w łącznej kwocie 740,6 tys. zł wyksięgowywano w innych okresach sprawozdawczych niż zdarzenia te wystąpiły.

NIK negatywnie ocenia natomiast udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem we wszystkich badanych postępowaniach podatkowych (tj. 61,5% zakończonych wydaniem decyzji przyznającej ulgi). Dotyczyły one niepełnego przestrzegania wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶, w tym głównie niepodjęcia wszystkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz nieujmowania w decyzjach niektórych elementów wymaganych ww. ustawą. Nie w pełni przestrzegano także Zasad udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych⁷, bowiem udzielono takich ulg (30% objętych badaniem), pomimo niewyegzekwowania od dłużników wymaganych informacji warunkujących ich udzielenie.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy przyznawaniu pomocy de minimis. Dotyczyły one m.in. nierzetelnego sporządzania zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis (72,7% zbadanych przypadków), nieterminowego ich wydawania (29,5%), przyznawania ww. pomocy pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców niektórych wymaganych dokumentów (52,3%) oraz nierzetelnego sporządzania niektórych sprawozdań o udzieleniu ww. pomocy (38,6%).

W latach 2019-2022 w Urzędzie terminowo upubliczniano coroczne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, jednakże dane w nich zawarte nie były w pełni rzetelne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie w działalności Urzędu skutecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

⁵ Tj. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz. 120).

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

⁷ Uchwała nr VIII/92/11 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Morąg i jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, dalej: Zasady udzielania ulg cywilnoprawnych

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ustawa ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych

1.1. W latach 2019-2022 dochody własne Gminy Morąg¹⁰ wyniosły odpowiednio: 54 806,2 tys. zł, 51 906,2 tys. zł, 50 333,5 tys. zł oraz 70 766,8 tys. zł, co stanowiło: 42,8%, 40,2%, 38% oraz 50,7% dochodów ogółem. W 2022 r. odnotowano wzrost dochodów własnych Gminy w porównaniu do roku poprzedniego o 20 433,3 tys. zł (o 40,6%), w tym głównie:

- Pozostałych dochodów własnych z 10 860,2 tys. zł do 30 546,2 tys. zł, tj. o 19 686,1 tys. zł (o 181,3%), w tym:
 - innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów z 5 618,8 tys. zł do 23 161,4 tys. zł, tj. o 17 542,6 tys. zł (o 312,2%), na co wpływ miały środki uzyskane z Funduszu Przeciwdziałania pandemii Covid-19 z 658,6 tys. zł do 9 466,7 tys. zł, tj. o 8 808,1 tys. zł (o 1 337,5%), z państwowych funduszy celowych na realizację zadań jednostek sektora finansów publicznych z 1 988,3 tys. zł do 5 378,7 tys. zł, tj. o 3 390,4 tys. zł (o 170,5%) oraz z Funduszu Pomocy na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy dla jednostki sektora finansów publicznych w wysokości 1 389,7 tys. zł,
 - dochodów z majątku gminy z 1 984,1 tys. zł do 3 532,2 tys. zł, tj. o 1 548,1 tys. zł (o 78%).
- Dochodów z tytułu podatków z 18 773,5 tys. zł do 19 082,9 tys. zł, tj. o 309,4 tys. zł (o 1,6%), na co wpływ miał wzrost wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, leśnego, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, odpowiednio o: 589,2 tys. zł (o 4%), 26,7 tys. zł (o 8,8%) i 28,9 tys. zł (o 171,8%). Jak wyjaśniła Skarbnik, wzrost podatku od nieruchomości, leśnego wynikał z tytułu wzrostu stawek podatkowych, zaś dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej był niezależny od Urzędu.
- Dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego: od osób prawnych o 204,5 tys. zł (o 41%) oraz od osób fizycznych o 169,8 tys. zł (o 1%).

Skarbnik dodała, że wzrost dochodów w 2022 r. w porównaniu do roku 2021 r. z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikał z uzyskania dodatkowych udziałów w wysokości 2 888,4 tys. zł na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹¹, a pozostałych dochodów własnych wynikał m. in. z wysokiej inflacji oraz wzrostu stawek podatkowych. Zdaniem Skarbnik spadek dochodów w 2022 r. w porównaniu do roku 2021 r. z tytułu opłaty eksploatacyjnej¹² wynikał z mniejszej ilości wydobytej kopaliny (piasek i żwir), zaś spadek w dochodach z kar pieniężnych i grzywnien określonych w odrębnych przepisach¹³ spowodowany został mniejszą liczbą mandatów wystawianych przez Straż Miejską w Morągu.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: Gmina.

¹¹ Dz. U. poz. 1964.

¹² O 16,9 tys. zł.

¹³ O 0,6 tys. zł.

Zdaniem Skarbnik, sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią Covid-19 oraz ograniczenia w działalności przedsiębiorców, w szczególności sektora: turystyczno-hotelarskiego, gastronomicznego i kulturalno-rozrywkowego, osłabiły kondycję społeczno-gospodarczą Gminy. Skutkowało to w szczególności niższymi wpływami z PIT oraz niższą dynamiką wzrostu innych dochodów własnych. Wyżej wymieniona sytuacja wymusiła ograniczanie wydatków na realizację zadań bieżących oraz ograniczenie możliwości wygospodarowania środków własnych na realizację planowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 33-39)

1.2. W latach objętych kontrolą Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostródzie¹⁴ zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania budynków ujętych w: zawiadomieniach o zakończeniu ich budowy/przebudowy lub wydanych pozwoleniach na użytkowanie¹⁵. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło od podatników łącznie 328 informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych¹⁶ i cztery deklaracje na podatek od nieruchomości¹⁷, dotyczące wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w odniesieniu do 352 nowo wybudowanych budynków¹⁸. W wyniku tego łączna kwota należnego podatku od nieruchomości wynosiła 710,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 42-80)

Na podstawie analizy 54 (z 352) zaświadczeń PINB¹⁹ oraz złożonych w tym zakresie informacji przez podatników ustalono m.in., że:

- w zakresie ww. spraw do Urzędu wpłynęło 47 informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych dotyczących 50 budynków jednorodzinnych, rekreacyjnych i garaży oraz 69 informacji dotyczących 69 lokali mieszkalnych w czterech budynkach wielorodzinnych,
- wydano łącznie 112 decyzji podatkowych w związku ze złożonymi ww. informacjami o nieruchomościach i obiektach budowlanych²⁰,
- w trzech przypadkach (z 54 objętych badaniem) do czasu kontroli NIK, tj. do 28 kwietnia 2023 r. nie podjęto działań w celu wezwania podatników do złożenia przez nich informacji, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1,
- w 35 przypadkach²¹ (z 69 lokali mieszkalnych w nowo wybudowanych budynkach wielorodzinnych) naliczono podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości (mieszkania) zamiast od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku (szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).

(akta kontroli str. 42-269)

1.3. W Urzędzie prowadzono bazę podatników oraz nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W latach 2019-2022 podatnicy złożyli łącznie 2 072 informacji i deklaracji na podatek od nieruchomości, i tak:

¹⁴ Dalej: PINB.

¹⁵ Dalej: zaświadczenia PINB.

¹⁶ W tym: 44 w 2019 r., 57 w 2020 r., 144 w 2021 r. i 83 w 2022 r.

¹⁷ W tym: trzy w 2020 r. i jedna w 2022 r.

¹⁸ W tym 20, dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 332, które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy.

¹⁹ W tym czterech dotyczących budynków wielorodzinnych.

²⁰ Dalej: informacja.

²¹ W tym: po jednym w latach 2019-2020, 10 w 2021 r. i 23 w 2022 r.

- osoby fizyczne²² złożyły łącznie 1 343 informacji w sprawie podatku od nieruchomości (odpowiednio: 375, 282, 326 i 360), a liczba wydanych w tym okresie decyzji wyniosła łącznie 39 465 (odpowiednio: 9 736, 9 803, 9 886 i 10 040);
- osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej złożyły łącznie 729 deklaracji na podatek od nieruchomości (odpowiednio: 153, 169, 200 i 207).

(akta kontroli str. 281)

Analiza 40 spraw podatkowych²³ wykazała m.in., że:

- W sześciu przypadkach (z 20 objętych badaniem) informacje o podatku od nieruchomości podatnicy (osoby fizyczne) złożyli terminowo, zaś w 14 przypadkach z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 479 dni w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁴. W pięciu przypadkach, w których wystąpiło największe opóźnienie wezwano podatników do złożenia informacji. Jak wyjaśniła Skarbnik, późniejsze opodatkowanie nieruchomości nie miało wpływu na przychody Gminy, ponieważ wszyscy zapłacili należne podatki.
- 17 deklaracji na podatek od nieruchomości (osoby prawne) podatnicy złożyli w terminach zgodnych z art. 6 ust. 9 pkt 1 ww. ustawy, zaś w trzech – z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 20 dni.
- Wszystkie zbadane informacje oraz deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości złożono na formularzach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie wzorów formularzy dla podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego²⁵, obowiązujących do 1 lipca 2019 r., zaś po tym terminie na formularzach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wzorów informacji i deklaracji²⁶.
- w żadnym przypadku weryfikacji nie poddawano danych dotyczących powierzchni użytkowej nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania, ponieważ zaświadczenia PINB nie zawierały takich danych. W trakcie kontroli NIK (14 kwietnia 2023 r.) Urząd wystąpił do PINB o zamieszczanie w przekazywanych zawiadomieniach o zakończeniu budowy informacji o powierzchni użytkowej oddanych do użytku budynków lub przekazywania pełnej kopii otrzymanych zawiadomień o zakończeniu budowy, co do których nie zgłoszono sprzeciwu, wraz z załącznikami. W dniu 21 kwietnia 2023 r. Burmistrz Morąga otrzymał odpowiedź od PINB, że z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2022 r. w sprawie informacji podatkowych, ani też z innego aktu prawnego nie wynika obowiązek organu nadzoru budowlanego, aby przekazywać informację

²² Będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

²³ Próba obejmowała 20 spraw dotyczących osób fizycznych i 20 dotyczących osób prawnych.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

²⁵ Uchwała nr XIV/187/2015 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia wzorów formularzy informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości oraz ustalenia wzorów formularzy danych o nieruchomościach i danych o zwolnieniach i ulgach podatkowych w podatku od nieruchomości, Uchwała nr XIV/188/2015 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia wzorów formularzy informacji i deklaracji dotyczących podatku rolnego oraz ustalenia wzorów formularzy danych o nieruchomościach rolnych i danych o zwolnieniach i ulgach podatkowych w podatku rolnym, Uchwała nr XIV/189/2015 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia wzorów formularzy informacji i deklaracji dotyczących podatku leśnego oraz ustalenia wzorów formularzy danych o nieruchomościach leśnych i danych o zwolnieniach podatkowych w podatku leśnym.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. poz. 1104).

o powierzchni użytkowej oddanych do użytku budynków bądź pełnej kopii otrzymanych zawiadomień o zakończeniu budowy wraz z załącznikami.

- W pięciu przypadkach (z 20 objętych badaniem) nierzetelnie zweryfikowano złożone przez podatnika deklaracje na podatek od nieruchomości, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3.

(akta kontroli str. 270-355)

1.4. Na dzień 26 kwietnia 2023 r. według CEiDG²⁷ na terenie gminy było zarejestrowanych 1 409 podmiotów gospodarczych, w tym 1 056 aktywnych i 338 zawieszonych.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie dokonywano analizy ile spośród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w CEiDG, prowadzi taką działalność w miejscu zamieszkania, ponieważ adres wpisany w CEiDG nie zobowiązuje podatnika do prowadzenia działalności gospodarczej pod tym adresem.

Analizą objęto 65 podmiotów gospodarczych²⁸, które w CEiDG zarejestrowały działalność w adresie zamieszkania/zameldowania. I tak 20 z nich zadeklarowało w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1 wykonywanie działalności gospodarczej pod tym adresem. W związku z tym, w decyzjach w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości wysokość tego podatku naliczona była wg stawek związanych z prowadzeniem działalności. W pozostałych 45 przypadkach naliczono podatek wg stawek jak za lokal mieszkalny.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie podjęto działań w celu weryfikacji podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w CEiDG i prowadzących działalność w miejscu zamieszkania, ponieważ adres wpisany w CEiDG nie obliguje podatnika po prowadzenia działalności pod tym adresem i nie jest podstawą do płacenia wyższego podatku.

(akta kontroli str. 416-421)

1.5. Na podstawie dokumentacji związanej z wydaniem 20 decyzji podatkowych wybranych losowo, porównano dane zawarte w informacjach składanych przez podatników z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, oraz zawiadomieniach ze Starostwa i ustalono, że we wszystkich przypadkach stawki podatku były zgodne z uchwalonymi na dany rok przez RM²⁹. Jednak w przypadku 15 decyzji wskazano jako organ - Urząd Miejski, mimo że organem podatkowym wydającym te decyzje był Burmistrz Morąga, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4.

(akta kontroli str. 412-415, 422-477)

1.6. W Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. I tak w: 2019 r. było 261 takich pojazdów, 2020 r. – 273, 2021r. – 322 i 2022 r. – 313.

Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Ostródzkiego³⁰, zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych³¹. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. m.in.: imię i nazwisko lub datę nabycia, zarejestrowania lub wyrejestrowania pojazdu oraz rodzaj i typ środka transportowego, rok produkcji, numer rejestracyjny pojazdu oraz

²⁷ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

²⁸ Wybranych losowo z systemu CEiDG, biorąc pod uwagę rodzaj zarejestrowanej działalności.

²⁹ Uchwała Nr XI/175/19 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 25 października 2019 r. w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości, Uchwała Nr XXX/430/21 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 29 października 2021 r. w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości.

³⁰ Dalej: Starosta.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych.

odpowiednio do rodzaju i typu środka transportowego: dopuszczalną masę całkowitą pojazdu, masę własną pojazdu, dopuszczalną masę całkowitą zespołu pojazdów, liczbę osi, rodzaj zawieszenia, nacisk na siedło ciągnika, liczbę miejsc do siedzenia w autobusie oraz wpływ pojazdu na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 482, 491-503)

Na podstawie danych o 134 pojazdach z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych³² przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. We wszystkich przypadkach określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.

(akta kontroli str. 483-503)

1.7. W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 528 deklaracji na podatek od środków transportowych, w tym w: 2019 r. - 110 takich deklaracji, 2020 r. - 118, 2021 r. - 152 i 2022 r. - 148.

(akta kontroli str. 481)

1.8. Badanie dokumentacji dotyczącej 20 losowo wybranych deklaracji na podatek od środków transportowych³³ wykazało m.in., że:

- Osiem deklaracji złożono w terminach zgodnych z art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, natomiast 12 deklaracji złożono nieterminowo³⁴, w tym w sześciu przypadkach dotyczących najdłuższych opóźnień wzywano podatnika do złożenia deklaracji oraz w dwóch przypadkach (z sześciu wezwań), wydano decyzje wymiarowe.

Skarbnik podała, że pomimo niezachowania przez podatników ustawowego terminu (14 dni), podatek od środków transportowych został naliczony prawidłowo i uregulowany wraz z odsetkami.

- Wszystkie deklaracje sporządzono na formularzu według ustalonego wzoru³⁵.
- We wszystkich sprawach weryfikowano zgodność danych zawartych w deklaracji z danymi wynikającymi z dwóch baz danych, tj. podatkowej z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu i bazy samochodów zarejestrowanych oraz zgodność z informacjami przekazywanymi przez Starostę.
- Sprawdzano prawidłowość stawek podatku przyjętych w deklaracjach ze stawkami uchwalonymi przez RM³⁶ i prawidłowo dokonywano przypisu należności z tego tytułu, jednakże w jednym przypadku, w wyniku nierzetelnych czynności sprawdzających, podatek ten uiszczono w nieprawidłowej kwocie, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5.
- W przypadku dwóch decyzji wydanych z urzędu jako organ podatkowy wskazano Urząd Miejski w Morągu, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4.

(akta kontroli str. 478-480, 504-649)

Analiza dokumentacji 20 podatników, którzy obowiązani byli do zapłaty podatku od środków transportowych przed 2019 r. wykazała m.in., że:

³² Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji, po pięć z każdego roku objętego kontrolą. Z każdej informacji przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

³³ Po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

³⁴ Od 1 do 219 dni po terminie.

³⁵ Wzór deklaracji określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2436).

³⁶ Uchwała Nr XLVII/733/18 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych.

- 19 podatników w latach 2019-2020 składało deklaracje na podatek od środków transportowych i uiszczało należny podatek, z czego trzech robiło to terminowo, zaś 16 nie dochowało wymaganych terminów,
- w przypadku jednego podatnika, który nie składał deklaracji podatkowych w latach 2019-2022 wydano decyzje z urzędu.

(akta kontroli str. 627-646)

1.9. W latach 2019-2022 Gmina zawarła 213 umów sprzedaży nieruchomości na łączną kwotę 5 324,5 tys. zł. I tak w: 2019 r. było 68 umów (kwota ze sprzedaży to 800,3 tys. zł), w 2020 r. – 37 (886,9 tys. zł), w 2021 r. – 57 (1 282,6 tys. zł) i 2022 r. – 51 (2 354,6 tys. zł).

W Gminie zawieraniem umów dzierżawy zajmował się Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej: WGN) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Zarządzania Nieruchomościami sp. z o.o.³⁷ (dalej: MPZN). W latach objętych kontrolą zawarto łącznie 1 440³⁸ umów dzierżawy nieruchomości, a ponadto obowiązujących w tych latach umów było 2 918³⁹. Łączna kwota opłaty za dzierżawę określona w zawartych umowach wynosiła 684,5 tys. zł⁴⁰.

W latach 2019-2022 wynajęto łącznie 529 nieruchomości⁴¹, w tym w latach 2019-2020 po 135 lokali, w 2021 r. – 136 i w 2022 r. – 123. Wpływy z najmu wyniosły w 2019 r. – 350,6 tys. zł, 2020 r. – 346,4 tys. zł, 2021 r. – 327 tys. zł, zaś w 2022 r. – 309,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 650-662)

1.10. W latach 2019-2021 w Gminie tworzone roczne plany wykorzystania zasobu nieruchomości. Plany te zawierały wszystkie elementy określone art. 25 ust. 2a ugn. W Gminie od 1 lipca 2022 r. obowiązywał Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Morąg (dalej: Plan), tj. na lata 2022-2024⁴². Plan ten również zawierał elementy określone art. 25 ust. 2a ugn.

(akta kontroli str. 663-761)

1.11. RM uchwaliła 28 grudnia 2017 r. wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Morąg na lata 2018-2022⁴³ wskazany w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁴. Program ten opracowano na pięć lat. Zawierał wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 tej ustawy i był aktualizowany m.in. w zakresie planu remontów.

(akta kontroli str. 768-793)

1.12. Analiza 40 losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży (20) i dzierżawy (20) nieruchomości wykazała m.in., że:

- 16 z nich ujęto w planach wykorzystania zasobu nieruchomości.
- 24 nieruchomości nie zostały ujęte w ww. planach (w tym sześć sprzedanych i 18 wydzierżawionych). Jak wyjaśnił Naczelnik WGN, zbywanie nieruchomości

³⁷ Na podstawie umowy z 2 stycznia 2008 r. o zarządzanie komunalnym zasobem lokalowym wraz z aneksami.

³⁸ W tym: 1406 zawartych przez WGN (w 2019 r. – 305 umów, 2020 r. – 285, 2021 r. – 467, 2022 r. – 349) i 34 – MPZN, (odpowiednio: cztery, 16, dziewięć i pięć).

³⁹ W tym: 2400 zawartych przez WGN (w 2019 r. – 614 umów, 2020 r. – 677, 2021 r. – 469, 2022 r. – 640) i 518 – MPZN, (odpowiednio: 152, 132, 117 i 117).

⁴⁰ W 2019 r. – 140 tys. zł, 2020 r. – 160,8 tys. zł, 2021 r. – 183,3 tys. zł, 2022 r. – 200,5 tys. zł.

⁴¹ Dane uzyskane z MPZN sp. z o.o., która prowadziła sprawy w zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości (lokali mieszkalnych i użytkowych, w tym pomieszczeń gospodarczych i garaży, będących w 100 % własnością Gminy).

⁴² Przyjęty Zarządzeniem Nr 770/22 Burmistrza Morąga z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Morąg na lata 2022-2024.

⁴³ Uchwała Nr XXXVIII/561/17 Rady Miejskiej w Morągu.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

gminnych odbywało się zgodnie z przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Sprzedaż nieruchomości następowała głównie w ramach realizacji wniosków w sprawie ich nabycia. Ponadto posługiwano się tabelarycznymi zestawieniami nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na poszczególne lata, tworzonych na potrzeby planowania budżetu Gminy Morąg na nadchodzący rok oraz Wieloletnich Prognoz Finansowych. Natomiast dzierżawa gruntów stanowiących własność Gminy obejmująca umowy dzierżawy gruntów na cele rolne, warzywniczo-ogrodnicze, na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, handlowe, składowe i inne, zakładała kontynuację dotychczasowych umów dzierżaw (przedłużenie dotychczasowych umów) oraz dzierżawę nowych terenów na wniosek zainteresowanych stron.

- Ustalenia wartości wszystkich nieruchomości wystawionych do sprzedaży dokonano na podstawie operatów szacunkowych wykonanych przez rzeczoznawców majątkowych. W przypadku wszystkich nieruchomości, na które zawarto umowy dzierżawy, ich wartość ustalano w oparciu o stawki określone w Zarządzeniach Burmistrza⁴⁵.

(akta kontroli str. 794-846)

1.13. W objętych ww. analizą umowach dzierżawy nieruchomości zawarto zapisy dotyczące m.in.: warunków waloryzacji czynszu, możliwości zmiany wysokości czynszu na skutek wprowadzenia nowych stawek czynszu za dzierżawę, zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu. Zabezpieczono także prawo do rozwiązania umowy w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku, gdy dzierżawca nie dotrzyma warunków umowy, tj. m.in. będzie wykorzystywał nieruchomość niezgodnie z przeznaczeniem, nie będzie utrzymywał w czystości bezpośredniego otoczenia przedmiotu dzierżawy lub odda w dzierżawę przedmiot umowy osobie trzeciej.

(akta kontroli str. 794-846)

1.14. W latach 2019-2022 obowiązywała Uchwała Nr XVII/235/16 RM w Morągu z 12 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad dzierżawy lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz ponownego zawarcia umowy dzierżawy po wygaśnięciu umowy zawartej na okres do 3 lat, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość oraz obciążania nieruchomości służebnościami⁴⁶. Na jej podstawie Burmistrz mógł m.in.: oddawać nieruchomości stanowiące własność Gminy w dzierżawę lub najem na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony osobom fizycznym, prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze przetargu oraz bezprzetargowej w dziewięciu przypadkach, m.in. w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, na cel rekreacyjny, na rzecz klubów i stowarzyszeń sportowych oraz na cele użyteczności publicznej. W latach objętych kontrolą zawarto dwie umowy na czas dłuższy niż 3 lata, tj. na 30 lat w 2019 r. i na 10 lat w 2022 r. W obu przypadkach uzyskano zgodę RM w Morągu⁴⁷ na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 794-846)

⁴⁵ Zarządzenie Nr 690/09 Burmistrza Morąga z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia stawek z tytułu dzierżawy terenów oraz budynków gospodarczych, stanowiących własność Gminy Morąg, Zarządzenie Nr 392/20 Burmistrza Morąga z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia stawek z tytułu dzierżawy terenów oraz powierzchni użytkowej budynków gospodarczych, stanowiących własność Gminy Morąg.

⁴⁶ Zmieniona uchwałą Nr XXIV/345/16 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 30 września 2016 r. (Dz.U.Warm.-Maz. poz. 1953 z 24 kwietnia 2017 r.)

⁴⁷ Uchwała Nr V/90/19 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 29 marca 2019 r., Uchwała Nr XXXIII/482/22 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 11 lutego 2022 r.

1.15. Analiza 40 losowo wybranych spraw dotyczących dzierżawy (20) i sprzedaży (20) w latach 2019-2022 wykazała m.in., że:

- w dziewięciu przypadkach sprzedaży dokonano zgodnie z art. 37 ust. 1 ugn, tj. w trybie przetargowym (w tym w siedmiu - nieograniczonym i w dwóch – ograniczonym), a w 11 przypadkach wystąpiły przesłanki do zastosowania trybu bezprzetargowego, wynikającego z art. 37 ust. 2 ww. ustawy;
- wartość sprzedanych nieruchomości ustalono zgodnie z art. 150 ust. 5 ugn, tj. na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego;
- wszystkie umowy sprzedaży zawarto zgodnie z art. 27 ugn, tj. w formie aktu notarialnego;
- w 19 przypadkach nieruchomości wydzierżawiono w trybie bezprzetargowym, zgodnie z §1 ust. 3 zasad gospodarowania nieruchomościami⁴⁸, zaś w jednym w trybie przetargu nieograniczonego;
- informacje o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn poprzez zarządzenia Burmistrza o wywieszeniu wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczono na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 794-846)

1.16. W latach 2019-2022 Burmistrz wydał 24 decyzje o ustaleniu opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości⁴⁹ na łączną kwotę 76 tys. zł, na podstawie których Gmina uzyskała dochody w kwocie 71,7 tys. zł. Wysokość stawki ww. opłaty ustalono na podstawie Uchwały RM w Morągu⁵⁰.

W Urzędzie nie pobierano opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. W okresie tym na terenie Gminy obowiązywała Uchwała Nr XXXV/488/05 RM w Morągu z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, na podstawie której określono 50-procentową stawkę tej opłaty (50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu).

Jak wyjaśnił Naczelnik, w latach 2019-2022 w Gminie nie realizowano inwestycji, które spowodowałyby stworzenie możliwości podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjne, przemysłowe, handlowo-usługowe i tym samym, do naliczenia opłat z tego tytułu.

(akta kontroli str. 762-767, 847-867)

1.17. W latach objętych kontrolą nie pobierano opłaty planistycznej. Na terenie Gminy w latach 2014-2022 uchwalono: dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz trzy zmiany do planów obowiązujących dalej: miejscowe plany. W latach 2019-2022 w Urzędzie dokonano analizy 1 457 aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości w latach 2019-2022 (wszystkich, które w tych latach wpłynęły do Urzędu). W trakcie kontroli NIK, w dniu 22 maja 2023 r. została wprowadzona pisemna procedura postępowania z aktami notarialnymi wpływającymi do Urzędu Miejskiego w Morągu.

⁴⁸ Uchwała Nr XXIV/345/16 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 30 września 2016 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami.

⁴⁹ W tym: po sześć decyzji w latach 2019-2020, dwie w 2021 r. i 10 w 2022 r.

⁵⁰ Uchwała nr XXXV/489/05 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału.

Jak wyjaśnił Naczelnik, w latach 2019-2022 w Gminie nie zostały pobrane opłaty planistyczne, ponieważ analizując akty notarialne z tych lat stwierdzono, że minął termin 5 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, aby naliczyć opłatę planistyczną. W przypadku nowo uchwalonych planów nie wystąpiły transakcje zbycia nieruchomości podlegające naliczeniu opłaty planistycznej.

Naczelnik dodał, że w Urzędzie do 22 maja 2023 r. nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych, jednak obowiązywały ustne procedury prowadzenia analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 762-767, 847-952)

1.18. W latach objętych kontrolą w Gminie obowiązywały uchwały dotyczące pobierania opłaty targowej⁵¹ i opłaty miejscowej⁵².

(akta kontroli str. 953-956)

1.19. W latach 2019-2022 nie pobierano opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jak wyjaśniła Skarbnik, wprowadzenie tej opłaty nie jest obligatoryjne, a z uwagi, że w Gminie nie zdecydowano się na jej wprowadzenie, nie dokonano też analizy wysokości ewentualnych wpływów z jej naliczania.

(akta kontroli str. 647-649)

1.20. W Urzędzie nie wprowadzono procedur przeprowadzania kontroli podatkowej u osób fizycznych i prawnych i nie opracowano planów kontroli.

Skarbnik wyjaśniła, że nie prowadzono kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 §1 Ordynacji podatkowej, ani nie wprowadzono przepisów regulujących zasady ich prowadzenia. Przy każdym postępowaniu w sprawie podatków prowadzone były bieżące czynności sprawdzające polegająca na weryfikacji przedłożonych dokumentów przez podatnika z zawiadomieniami otrzymanymi ze Starostwa Powiatowego w Ostródzie, z "Geoportalem Powiatu Ostródzkiego", z Elektroniczną Księgą Wieczystą oraz CEiDG.

(akta kontroli str. 647-649, 960-961)

1.21. W latach objętych kontrolą w Gminie pobierano m.in. opłatę targową, miejscową, eksploatacyjną i adiacencką.

Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty od posiadania psów i reklamowej.

W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek opłaty targowej⁵³ z 79,2 tys. zł w 2019 r. do 49,9 tys. zł w 2022 r. (o 37%) Spadek odnotowano również w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. – o 24% oraz w 2022 r. w stosunku do 2020 r. – o 17%.

W ww. latach nastąpił wzrost opłaty miejscowej z 6,6 tys. zł w 2019 r. do 11,6 tys. zł w 2022 r. (o 75,3%). Tendencje wzrostowe wystąpiły także w pozostałych latach badanego okresu, tj. w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. – wzrost

⁵¹ Uchwała Nr XXVIII/368/04 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie dziennych stawek opłaty targowej, terminów jej płatności i określenia sposobu poboru. Uchwała Nr IV/35/15 Rady Miejskiej w Morągu z 29 stycznia 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII/368/04 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie dziennych stawek opłaty targowej, terminów jej płatności i określenia sposobu poboru.

⁵² Uchwała Nr IV/33/02 Rady Miejskiej w Morągu z 30 grudnia 2002 r. w sprawie dziennych stawek opłaty miejscowej, zwolnień terminów płatności oraz sposobu jej poboru.

⁵³ Nie pobierano tej opłaty w 2021 r. w związku z tarczą antykrzysową 6.0, uchwaloną ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem pandemii Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255). W tej ustawie przewidziano wypłatę rekompensaty dla jst w związku z zawieszeniem pobierania opłaty targowej w 2021 r.

wyniósł 27%, w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. – 20% i oraz w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. – 15%.

W latach 2019-2021 nastąpił wzrost opłaty eksploatacyjnej z 394,6 tys. zł w 2019 r. do 545,2 tys. zł w 2021 r., tj. o 38,2%, zaś jej spadek o 16,9 tys. zł odnotowano w 2022 r. w porównaniu do 2021 r.

W latach 2019-2020 i w 2022 r. opłata adiacencka utrzymywała się na zbliżonym poziomie, tj. od 21,3 tys. zł w 2019 r. do 25,8 tys. zł w 2022 r., ze spadkiem w 2021 r. do 5 tys. zł.

Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty od posiadania psów i reklamowej.

Skarbnik wyjaśniła, że w celu zwiększenia dochodów własnych, Gmina analizowała wysokość obowiązujących stawek podatkowych i podnosiła je lub obniżała (podatek od środków transportowych) – adekwatnie do swojej sytuacji finansowej. Podała, że diagnozowano również wpływy z innych dochodów każdorazowo przy sporządzaniu projektu budżetu jaki i przy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu. Jednak nie skorzystano z uzyskiwania dochodów we wszystkich możliwych kategoriach dochodów własnych m.in. opłaty reklamowej i od posiadania psów, bowiem wpływy z tego tytułu byłyby niższe niż wydatki związane z poborem i windykacją tej opłaty.

(akta kontroli str. 33-41)

1.22. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów⁵⁴. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2019-2022, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 8 010 tys. zł, tj. o 5% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 7 019,2 tys. zł (10,7%), a podatku od środków transportowych o 990,5 tys. zł (37,7%).

W latach 2019-2022 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 883,9 tys. zł, 1 645,2 tys. zł, 2 137,5 tys. zł oraz 2 343,2 tys. zł, a ich udział w dochodach malał z 4,8% w 2019 r. do 4,3% w 2020 r., żeby wzrosnąć do 5,5% w 2022 r.

W latach tych wskutek udzielonych ulg podatku od nieruchomości wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu o 91,4 tys. zł.

W latach 2019-2022 dokonano umorzeń na łączną kwotę 69 tys. zł (4,2 tys. zł, 48,9 tys. zł, 10,3 tys. zł i 5,6 tys. zł). Wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 0,1 punktu procentowego w stosunku do uzyskanej kwoty dochodów z tych podatków (66 476 tys. zł), z czego: podatku od nieruchomości o 67,1 tys. zł, podatku rolnego o 1,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 33-36, 964)

1.23. W Urzędzie w latach objętych kontrolą obowiązywała Zintegrowana Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015 – 2025⁵⁵. Dokument składał się z trzech modułów. Pierwszy zawierał skróconą analizę obszaru funkcjonalnego, drugi miał charakter strategiczny (określał cele strategiczne, misję i wizję obszaru w przyszłości), natomiast trzeci służył monitorowaniu wdrażania zapisów ww. dokumentu i wskazywał sposób określania wpływu realizowanych w ramach Strategii zadań na sytuację społeczno-gospodarczą obszaru.

(akta kontroli str. 38-41)

⁵⁴ Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych z dnia 25 lipca 2018 r. (M.P. poz. 745), z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. poz. 738) i z dnia 23 lipca 2020 r. (M.P. poz. 673) oraz Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 (M.P. 2021 poz. 724).

⁵⁵ Przyjęta uchwałą Nr XI/131/15 Rady Miejskiej w Morągu w dniu 28 sierpnia 2015 r.

1.24. W związku z zachodzącymi negatywnymi tendencjami demograficznymi, w Gminie, na etapie tworzenia Zintegrowanej Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2025, dokonano analizy sytuacji demograficznej oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom demograficznym.

Jak wyjaśniła Skarbnik, prognozy demograficzne nie napawały optymizmem - spadająca liczba osób w najmłodszych grupach wiekowych w połączeniu ze wzrostem liczby najstarszych mieszkańców i wydłużaniem przeciętnego trwania życia wpływały na postępujące zjawisko starzenia się społeczeństwa. Problemy demograficzne dotyczyły zdecydowaną większość samorządów w Polsce i gminy nie posiadały bezpośredniego wpływu na wybór miejsca do życia swoich mieszkańców. Gmina dokładała wszelkich starań poprzez stwarzanie warunków do rozwoju przedsiębiorczości poprzez inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę, zwłaszcza społeczną i turystyczną⁵⁶, które przyciągały użytkowników, a dzięki temu poprawiał się popyt na nieruchomości, a także na towary i usługi dostarczane przez lokalne firmy. Gmina wspierała rozwój budownictwa wielorodzinnego poprzez sprzedaż deweloperom terenów pod inwestycje, a także sukcesywne uzbrajanie kompleksowo w infrastrukturę rozległe tereny pod rozwój budownictwa jednorodzinnego.

(akta kontroli str. 38-41)

W latach objętym kontrolą liczba mieszkańców Gminy sukcesywnie malała, tj. z 24 439 osób na koniec 2018 r. do 23 322 osób na dzień 30 czerwca 2022 r. (o 1 117 osób, o 4,6%). W okresie tym wzrastała natomiast liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. I tak na początku 2019 r. było 1 928 takich podmiotów⁵⁷, zaś na koniec 2022 r. ich liczba wzrosła do 2 228.

Spadek wysokości udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych (PIT) nastąpił jedynie w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z 18 849,2 tys. zł do 17 374,4 tys. zł, tj. o 8%. Wzrost wysokości tych udziałów miał miejsce: w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. z 18 475 tys. zł do 18 849,2 tys. zł, tj. o 2% i w latach 2021-2022, tj. w 2021 r. o 12%⁵⁸ w porównaniu do 2020 r., zaś w 2022 r. o 1%⁵⁹ w porównaniu do 2021 r.

Spadek wysokości udziału we wpływach z podatku od osób prawnych (CIT) nastąpił w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. z 556 tys. zł do 390,9 tys. zł, tj. o 30% i 2021 r. w porównaniu do 2020 r. z 564,9 tys. zł do 498,6 tys. zł, tj. o 12%.

Wzrost wysokości tych udziałów miał miejsce: w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z 390,9 tys. zł do 564,9 tys. zł, tj. o 45% i w 2022 r. o 41%⁶⁰ w porównaniu do 2021 r.

(akta kontroli str. 33-41, 962-963)

⁵⁶ Zagospodarowanie brzegu jeziora Skiernag w Morągu poprzez budowę ogólnodostępnej infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej, Przebudowa i wyposażenie świetlicy wiejskiej w Kalniku, Kompleksowa termomodernizacja budynków szkół podstawowych w Morągu, Łącznie i Żabim Rogu, Ochrona bioróżnorodności jeziora Skiernag poprzez bioremediację mikrobiologiczną, Budowa ulicy Narutowicza w Morągu w ciągu drogi gminnej od ulicy Piłsudskiego do ulicy Sikorskiego, Budowa drogi gminnej we wsi Kalnik w Gminie Morąg, Budowa dróg gminnych w ciągu ulicy Lema i Prusa w Morągu, Przebudowa drogi gminnej od drogi powiatowej nr 1183N w Bogaczewie w kierunku zabudowy kolonijnej wsi, Przebudowa dróg gminnych w ciągu ulic: Daszyńskiego i Witosy w Morągu, Przebudowa drogi gminnej w obrębie Nowy Dwór - Gmina Morąg, Budowa ulicy Szmaragdowej i dokończenie budowy ulicy Rumiankowej i Perłowej - obręb Kruszewnia - Gmina Morąg, Budowa odcinka gminnego ulicy Piłsudskiego w Morągu, Budowa ulicy Tęczowej, Bursztynowej i Fiołkowej w ciągach dróg gminnych w Morągu, Przebudowa drogi gminnej Morąg - Maliniak, Budowa kanalizacji sanitarnej w Łącznie w Gminie Morąg, Rozwój terenów zielonych w Morągu poprzez utworzenie przestrzeni parkowej uwzględniającej kwestie klimatyczne i przyrodnicze, Rozwój systemów informatycznych w Gminie Morąg w celu zwiększenia dostępności i jakości e-usług publicznych, Komputery dla dzieci z rodzin popeegeterowskich z terenu Gminy Morąg, Cyfryzacja Urzędu Miejskiego w Morągu.

⁵⁷ Gminne samorządowe jednostki organizacyjne, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne.

⁵⁸ Z 17 374,4 tys. zł do 19 507,8 tys. zł.

⁵⁹ Z 19 507,8 do 19 677,6 tys. zł.

⁶⁰ Z 498,6 tys. zł do 703,1 tys. zł.

1.25. W Gminie nie prowadzono odrębnych analiz w zakresie możliwości przyciągnięcia na jej teren nowych podmiotów gospodarczych, za wyjątkiem diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej gmin objętych Zintegrowaną Strategią Rozwoju Społeczno- Gospodarczego Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2025. Jak wyjaśniła Skarbnik, na terenie Gminy Morąg funkcjonowało kilka firm o dużym potencjale rozwojowym, który przekładał się na ilość dostępnych dla mieszkańców miejsc pracy. Teren Gminy cechował się raczej niewielkim zainteresowaniem ze strony potencjalnych nowych inwestorów z uwagi na odległość od głównych szlaków komunikacyjnych. Niezależnie od tego Gmina podejmowała działania na rzecz pozyskiwania inwestycji, w wyniku których m.in. poszerzono podstrefę Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. i objęto jej granicami nieruchomości stanowiące własność Gminy o powierzchni prawie 5 ha. Sytuacja ta stwarza korzyści dla inwestujących w Strefie poprzez uzyskanie pomocy publicznej (duże przedsiębiorstwa – do 50 % wartości inwestycji, średni przedsiębiorcy – do 60%, małe przedsiębiorstwa – 70%). Tereny inwestycyjne Gminy były promowane m.in. poprzez zamieszczanie ofert w Centrum Obsługi Inwestorów i Eksporterów działającym w strukturze Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

(akta kontroli str. 38-41)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech przypadkach (z 54 zbadanych, tj. 5,6%) w latach 2019-2022, mimo uzyskania z PINB informacji o zakończeniu budowy i rozbudowy budynków do czasu kontroli NIK, tj. do 28 kwietnia 2023 r. nie podjęto działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie przedłożyli informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego. Dotyczyło to jednego zaświadczenia PINB⁶¹ uzyskanego w 2019 r. i dwóch w 2022 r.⁶², a liczba dni w ciągu których nie podejmowano działań wynosiła odpowiednio: 1 454, 298 i 119.

Skarbnik wyjaśniła, że w dwóch przypadkach z 2022 r. wynikało to z przeoczenia, zaś w przypadku zaświadczenia nr 7353/230/2019, organ podatkowy nie podjął działań, ponieważ zawiadomienie dotyczyło zwiększenia powierzchni użytkowej o 2,16 m², tj. zwiększenia podatku o 1,62 zł. Dodała również, że w przypadku zaświadczeń z 2022 r. podatnicy, nie składając informacji podatkowych w terminie, nie przyczynili się do uszczuplenia dochodów gminy, ponieważ zapłacili należne podatki za 2023 r. na podstawie decyzji wymiarowych wystawionych 28 kwietnia 2023 r.⁶³ oraz 11 maja 2023 r.⁶⁴

(akta kontroli str. 42-280)

2. W 35 przypadkach⁶⁵ (z 69 objętych badaniem, 50,7%) naliczono podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości (lokalu mieszkalnego), a nie od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku. Skutkowało to zawyżeniem podatku łącznie o 1 tys. zł.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz utrwaloną linią orzecznictw⁶⁶ jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy,

⁶¹ 7353/230/2019 z 5 maja 2019 r.

⁶² 7353/767/2022 z 30 grudnia 2022 r., 7353/369/2022 z 15 lipca 2022 r.

⁶³ Z opóźnieniem 44 dni.

⁶⁴ Z opóźnieniem 57 dni.

⁶⁵ W tym: po jednym w latach 2019-2020, 10 w 2021 r. i 23 w 2022 r.

⁶⁶ Między innymi wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 czerwca 2020 r. o sygn. akt I SA/Go 128/20, wyrok NSA z 9 października 2018 r. sygn. II FSK 1266/18, wyrok NSA z 10 marca 2010 r. sygn. akt II FSK

jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo, w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

Skarbnik wyjaśniła, że w orzecznictwie sądowym znajdowały się dwa kierunki opodatkowania mieszkań zakupionych od dewelopera. Pierwsza z nich mówiła o opodatkowaniu mieszkania od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie obowiązku podatkowego. Druga zaś mówiła o opodatkowaniu od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zostało zakupione mieszkanie. W Urzędzie dotychczas naliczano podatek według pierwszego kierunku czyli od kolejnego miesiąca, jednak w trakcie kontroli NIK zmieniono zasady jego naliczania, tj. w wydawanych od 23 marca 2023 r. decyzjach podatek na 2023 r. naliczano od 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 42-280)

3. W pięciu przypadkach (z 20 objętych badaniem) nierzetelnie zweryfikowano złożone przez podatników deklaracje na podatek od nieruchomości. I tak w czterech przypadkach⁶⁷ dane w załącznikach deklaracji były niekompletne, tj. nie wypełniono m.in. wielkości powierzchni użytkowej, numeru księgi wieczystej, zaś w jednym przypadku (deklaracja z 16 stycznia 2020 r. nr kartoteki - 249) błędnie uzupełniono wiersz „budynki mieszkalne” zamiast „zw. z dział gosp.” i wpisano liczbę powierzchni użytkowej.

Skarbnik wyjaśniła, że w czterech przypadkach wynikało to z przeoczenia, zaś w przypadku deklaracji z 16 stycznia 2020 r. wprawdzie podatnik wypełnił deklarację nieprawidłowo, to nie został wezwany do złożenia korekty, bo zastosowano prawidłową stawkę podatku, ponieważ nie miało wpływu na dochody Gminy.

(akta kontroli str. 271-280, 356-411)

4. W 15 decyzjach wymiarowych (z 20 objętych badaniem, tj. 75%) dotyczących podatku od nieruchomości oraz dwóch decyzji wydanych przez organ podatkowy z urzędu dotyczących podatku od środków transportowych z lat 2019-2022 jako organ podatkowy wskazano „Urząd Miejski”, zamiast „Burmistrz Morąga”.

Skarbnik wyjaśniła, że błędne wskazywanie w decyzjach wymiarowych (podatek od nieruchomości i od środków transportowych) organu podatkowego, wynikało z błędnej interpretacji przepisów Ordynacji podatkowej. Po kontroli kompleksowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w 2022 r., w decyzjach wpisywany jest prawidłowo organ podatkowy, tj. Burmistrz Morąga.

(akta kontroli str. 422-477)

5. W jednym przypadku⁶⁸ nierzetelnie zweryfikowano dane wykazane przez podatnika w deklaracji⁶⁹ na podatek od środków transportowych. Kontrola NIK wykazała, że w wyniku ww. zaniechania organ pobrał podatek w nieprawidłowej wysokości, tj. 275 zł, zamiast 150 zł.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. W trakcie kontroli NIK podatnik został wezwany do złożenia korekty deklaracji, a nadpłata podatku od środków transportowych została mu zwrócona.

(akta kontroli str. 504-606, 647-649, 663-765)

1766/08. Kwestia ta była także przedstawiona przez Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 27 października 2010 r. nr PL/LS/833/78/SIA/10/227.

⁶⁷ Deklaracje złożone: w 22 stycznia 2019 r. (nr kart. 94), 28 stycznia 2019 r. (nr kart. 23), 16 stycznia 2019 r. (nr kart. 38) i 28 stycznia 2019 r. (nr kart. 181).

⁶⁸ Kartoteka nr 109.

⁶⁹ Data wpływu 22 października 2019 r. – deklaracja za okres 3 miesięcy 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem dochodów własnych. Rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową oraz naliczano podatki od nieruchomości i od środków transportowych zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską. Ujawniono jednak w toku kontroli nieprawidłowości, a polegały m.in. na nieprawidłowym dokonywaniu wymiaru podatku od nieruchomości w zakresie nowo wybudowanych lokali mieszkalnych (50,7% zbadanych postępowań), nierzetelnym weryfikowaniu kompletności danych w dokumentach złożonych przez osoby prawne (25%) oraz stosowaniu w decyzjach wymiarowych błędnego oznaczenie organu je wydającego.

Prawidłowo natomiast realizowano zadania sprzedaży, dzierżawy i najmu nieruchomości gminnych, stosując odpowiednie przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych

2.1. Zaległości z tytułu dochodów własnych wynosiły: w 2019 r. – 7 663,2 tys. zł, w 2020 r. – 8 194,8 tys. zł (wzrost o 7% w stosunku do roku poprzedniego), w 2021 r. – 8 578 tys. zł (wzrost o 5%), w 2022 r. – 8 549,5 tys. zł (utrzymanie na tym samym poziomie), w tym:

- z tytułu podatków: w 2019 r. – 3 507,4 tys. zł, w 2020 r. – 3 886 tys. zł, w 2021 r. – 4 100,5 tys. zł, w 2022 r. – 3 933,5 tys. zł,
- pozostałych dochodów własnych: w 2019 r. – 5 839,9 tys. zł, w 2020 r. – 6 230,2 tys. zł, w 2021 r. – 6 369,2 tys. zł, w 2022 r. – 6 579,8 tys. zł.

Najwyższy wzrost zaległości pomiędzy 2019 r. a 2022 r. nastąpił z tytułu:

- podatku od nieruchomości – wzrost o 531,8 tys. zł (o 19%),
- odsetek od należności stanowiących dochody gminy przekazywanych z niedochowaniem terminu – o 534,2 tys. zł (o 16%),
- usług – 127,5 tys. zł (o 12%).

Na wzrost zaległości podatkowych wpływ głównie miało zwiększenie stawek podatkowych w latach 2020 - 2022 oraz długotrwałe egzekucje zaległości w podatku od nieruchomości. Wzrost zaległości z tytułu usług wynikał z opóźnień we wpłatach przez najemców za media w komunalnych zasobach mieszkaniowych Gminy. Wzrost zaległości z tytułu odsetek od należności stanowiących dochody gminy był spowodowany opóźnieniami we wpłatach m.in. z tytułu usług oraz użytkowania wieczystego.

Najwyższy spadek zaległości w ww. latach nastąpił z tytułu podatku od środków transportowych – spadek o 119,7 tys. zł (o 38%) i wynikał z odpisów przedawnionych zaległości.

(akta kontroli str. 4006-4010)

2.2. Skarbnik wyjaśniła, że monitoring realizacji dochodów, w tym terminowości wpływów z tytułu należności podatkowych oraz cywilnoprawnych prowadzony był przez pracowników zajmujących się windykacją. Dokonywali go poprzez cykliczną i systematyczną analizę kont podatników (dłużników), według stanu na koniec każdego miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów przypadających do końca analizowanego okresu. W przypadku stwierdzenia braku wpłaty pracownicy sporządzali i wysyłali upomnienia, wezwania do zapłaty oraz tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 4011-4057)

2.3. W okresie objętym kontrolą, przed podjęciem czynności windykacyjnych, nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem

podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika działań tych nie podejmowano, ponieważ nie jest to obligatoryjne.

(akta kontroli str. 4011-4013)

2.4. W latach 2019-2022 w Urzędzie wysłano do podmiotów zalegających z zapłatą podatków i opłat lokalnych łącznie 10 792 upomnień na łączną kwotę 5 307,2 tys. zł (w 2019 r. – 2 794 upomnień na kwotę 1 268 tys. zł, odpowiednio w 2020 r. – 2 856 na 1 513,4 tys. zł, w 2021 r. – 2 646 na 1 304,4 tys. zł, oraz 2022 r. – 2 496 na 1 221,5 tys. zł). Wystawiono również 3 295 tytułów wykonawczych, obejmując nimi zaległości na łączną kwotę 2 365,4 tys. zł (w 2019 r. wystawiono 1 406 tytułów na kwotę 912,2 tys. zł, w 2020 r. – 878 na 519,2 tys. zł, w 2021 r. – 508 na 495 tys. zł oraz w 2022 r. – 503 na 439,1 tys. zł).

Zarządzeniem nr 577/21 Burmistrza Morąga z dnia 27 września 2021 r.⁷⁰, wprowadzono w Urzędzie wewnętrzne procedury dotyczące dochodzenia zaległości podatkowych, w których doprecyzowano terminy przesyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych. W Zarządzeniu wskazano m.in., że upomnienie w zakresie podatków lokalnych wystawia się niezwłocznie, nie później jednak niż po upływie 45 dni od terminu płatności, w przypadku zaległości przekraczających dziesięciokrotność kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Natomiast tytuły wykonawcze wystawia się niezwłocznie, nie później jednak niż po upływie:

- 60 dni od zakończenia miesiąca, w którym doręczono upomnienie, od zaległości przekraczającej trzydziestokrotność kosztów upomnienia,
- 120 dni od zaległości przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia,
- 180 dni od zaległości nie przekraczającej dziesięciokrotności kosztów upomnienia.

(akta kontroli str. 4058-4085)

2.5. Analiza dokumentacji 41 dłużników⁷¹ z lat 2019-2022 na łączną kwotę należności głównej 504,9 tys. zł wykazała, m.in., że:

- Urząd wysłał wszystkim dłużnikom łącznie 146 upomnień;
- 124 upomnienia wysłano w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości, zaś 22 po upływie od 31 do 100 dni od powstania zaległości (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- upomnienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 15 §§ 1-1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷² oraz odpowiednio w §8 i §4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷³;
- w odniesieniu do skierowanych upomnień:
 - w 14 przypadkach podatnicy spłacili zaległości w kwocie 161,7 tys. zł wraz z należnymi odsetkami;

⁷⁰ W sprawie wprowadzenia „Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych oraz windykacji należności podatkowych publicznoprawnych”, dalej: Zarządzenie.

⁷¹ Wybrane spośród najwyższych kwot zaległości dotyczących danego roku. Badaniem objęto 16 dokumentacji dłużników posiadających zaległości w podatku od nieruchomości, 16 w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, dziewięciu w podatku od środków transportowych.

⁷² Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷³ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. (odpowiednio Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 1294), obowiązujące do 29 lipca 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

- po bezskutecznym upływie terminów określonych w 132 upomnieniach, Urząd wystawił 113 tytułów wykonawczych (19 tytułami objęto więcej niż jedno upomnienie), obejmując nimi zaległości na kwotę 343,2 tys. zł⁷⁴ wraz z odsetkami;
- nie we wszystkich przypadkach niezwłocznie wystawiano tytuły wykonawcze, bowiem spośród wszystkich 113 tytułów wykonawczych:
 - w 71 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, natomiast w 42 przypadkach nie było to działanie niezwłoczne, a tytuły wystawiono w terminie od 31 do 171 dni od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, co opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
 - wszystkie tytuły wykonawcze wystawione były zgodnie z wzorami określonymi odpowiednio w rozporządzeniach w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁷⁵ oraz niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
 - w wyniku wystawionych tytułów wykonawczych i prowadzonej egzekucji podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 136,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 4086-4107)

2.6. W okresie objętym kontrolą zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych na koniec każdego kolejnego roku wyniosły: 830,5 tys. zł, 878,6 tys. zł, 873,9 tys. zł i 919,4 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 10,8%, 10,7%, 10,2% i 10,8% zaległości ogółem w danym roku. Zaległości dotyczyły głównie opłat z tytułu najmu i dzierżawy i wyniosły odpowiednio: 572,3 tys. zł, 617,6 tys. zł, 629,8 tys. zł i 664,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4108)

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur dotyczących egzekwowania zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych. Postępowania były prowadzone na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów.

Badanie 40 zaległości⁷⁶ na łączną kwotę 333,6 tys. zł⁷⁷, przeprowadzone pod kątem prawidłowości prowadzenia działań windykacyjnych i naliczania należnych odsetek wykazało, że:

- w ośmiu przypadkach dotyczących zaległości na kwotę 45,1 tys. zł (w tym odsetki 1,9 tys. zł) zaległość została wpłacona przez dłużnika po otrzymaniu wezwania,
- w trzech przypadkach wpłaty w łącznej kwocie 11,5 tys. zł (1,3 tys. zł) uzyskano w wyniku działań egzekucyjnych,
- w przypadku sześciu zaległości egzekucja była w toku⁷⁸, w tym dokonywane były częściowe wpłaty w związku z działaniami egzekucyjnymi,
- w 12 przypadkach dotyczących zaległości na kwotę 63,4 tys. zł, postępowanie zostało umorzone przez komornika sądowego z uwagi na bezskuteczność egzekucji,
- w czterech przypadkach (59,3 tys. zł) zgłoszono wierzytelności w toczącym się postępowaniu upadłościowym,

⁷⁴ Kwota należności głównej.

⁷⁵ 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. poz. 968), a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1856).

⁷⁶ Spośród najwyższych kwotowo zaległości na 31 grudnia lat 2019-2022 (po 10 z każdego roku).

⁷⁷ W tym 222,9 tys. zł należności głównej i 110,6 tys. zł odsetek.

⁷⁸ Według stanu na 21 czerwca 2023 r.

- w przypadku siedmiu zaległości w kwocie 73,6 tys. zł (39,7 tys. zł) w latach 2019-2022 nie podejmowano działań windykacyjnych, co opisano w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Spośród 40 badanych zaległości, 10 z nich na kwotę 39,2 tys. zł (należność główna) uległo przedawnieniu. Odpisu dokonano tylko w jednym przypadku (3,4 tys. zł), a pozostałe dziewięć przedawnionych zaległości na kwotę 35,8 tys. zł były ujęte w księgach rachunkowych Urzędu⁷⁹ i wykazywane w sprawozdaniach RB-27S i RB-N (opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 4109-4255, 4291-4395)

2.7. W badanym okresie przedawnieniu uległo 12 zaległości z tytułu podatków na łączną kwotę 69,6 tys. zł stanowiące dochody (w tym 63,6 tys. zł z tytułu podatku od środków transportowych, 3,2 tys. zł z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego oraz 2,9 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości). Zaległości z tytułu podatku od środków transportowych zostały spisane z ewidencji księgowej 1 grudnia 2022 r., a dwie pozostałe nie zostały odpisane (opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Badanie sześciu⁸⁰ zaległości na kwotę 64,6 tys. zł, wykazało, że główną przyczyną przedawnienia był brak możliwości zastosowania skutecznych środków przez organy egzekucyjne. Organy te nie ujawniły rachunków bankowych, innych praw majątkowych, z których mogłyby prowadzić skuteczną egzekucję. Postępowania egzekucyjne zostały umorzone.

(akta kontroli str. 4256-4290)

W wyniku analizy ustalono, że 42 zaległości w podatku od środków transportowych, w podatku od nieruchomości oraz łącznym zobowiązaniu pieniężnym w wysokości 737,8 tys. zł, które uległy przedawnieniu w latach 1998-2021 a odpisano z ewidencji księgowej dopiero w latach 2019-2022. Wykazywano je w sprawozdaniach RB-27S i RB-N, co opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4256-4270, 4396-4524)

W latach 2019-2022 w Urzędzie przedawnieniu uległo 36 zaległości cywilnoprawnych na łączną kwotę 9 tys. zł (w tym 5,3 tys. zł stanowiły odsetki), w tym 0,4 tys. zł (0,2 tys. zł odsetki) z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości (31 przypadków) oraz 8,6 tys. zł (w tym 5,1 tys. zł odsetki) z tytułu opłat za dzierżawę (pięć przypadków). Przyczyną przedawnienia był brak majątku, z którego organ egzekucyjny mógłby prowadzić skuteczną egzekucję.

(akta kontroli str. 4525-4548)

2.8. W Urzędzie przed dokonaniem spisania z ewidencji księgowej dokonywano analizy przyczyn przedawnienia zaległości z tytułu podatków oraz należności cywilnoprawnych, jednakże działania te nie były systematyczne. Skutkowało to ujmowaniem w ewidencji księgowej oraz w sporządzanych na jej podstawie sprawozdaniach budżetowych przedawnionych należności, co opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4549-4647)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, stwierdzono przypadki, w których upomnienia nie były niezwłocznie przesyłane dłużnikom zalegającym z płatnością podatków. Dotyczyło

⁷⁹ Według stanu na 31 grudnia 2022 r.

⁸⁰ Badaniem objęto zaległości o najwyższych kwotach, stanowiących 92,8%.

to 29 rat podatku, na które wystawiono 22⁸¹ upomnienia (spośród 146 zbadanych – 15,1%), które wysłano po upływie od 31 do 100 dni od powstania zaległości. Zgodnie natomiast z przepisami, tj. odpowiednio §7 ust. 1 pkt 1 lit. a i §3 pkt 1 lit. a rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸², wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne.

Skarbnik wyjaśniła, że opóźnienia w wystawianiu upomnień w zakresie podatków lokalnych wynikały z dużej ilości nieopłacanych zobowiązań podatkowych, rotacyjnego systemu pracy podczas pandemii Covid-19, absencji chorobowych pracowników i ograniczonych zasobów kadrowych. Wskazała także, że aby wyeliminować ww. nieprawidłowości w 2021 r. podjęto decyzję o opracowaniu i wprowadzeniu Zarządzenia nr 577/21 Burmistrza Morağa z dnia 27 września 2021 r. w sprawie „Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych oraz windykacji należności publicznoprawnych”, w której określono konkretne zasady dotyczące terminów wystawiania upomnień.

(akta kontroli str. 4086-4099, 4272-4282)

2. W 42⁸³ przypadkach spośród 113 objętych badaniem (37,2%) tytuły wykonawcze nie zostały wystawione niezwłocznie. Wystawiono je bowiem od 31 do 171⁸⁴ od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, (tj. po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia).

Wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień, Skarbnik powołała się na analogiczne przesłanki do wskazanych w odniesieniu do upomnień. Ponadto dodała, że tytuły wykonawcze wystawiane były w terminach dłuższych, ponieważ zaległości były kumulowane, wystawiane okresowo – łącznie na kilka rat. Wskazała, że comiesięczne wystawianie tytułów wykonawczych nie przekładało się na wzrost ściągальności, a jedynie generowało dodatkowe koszty postępowania.

Jednocześnie Skarbnik wyjaśniła, że w zakresie tytułów wystawionych po wprowadzeniu wewnętrznych procedur dotyczących dochodzenia zaległości podatkowych, przekroczenie terminów wynikało z przeoczenia oraz ograniczonych zasobów kadrowych.

(akta kontroli str. 4086-4099, 4272-4282)

3. W siedmiu przypadkach⁸⁵ (z 40 skontrolowanych), dotyczących zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych w kwocie 73,6 tys. zł (w tym odsetki 39,7 tys. zł) w latach 2019-2022 nie kierowano wezwań do zapłaty, a także nie występowało do sądu o wydanie nakazu zapłaty.

Radca prawny Urzędu wyjaśnił, że działań nie podejmowano z uwagi na bezskuteczność poprzednich egzekucji.

⁸¹ Upomnienia o numerach: 2434, 3031, 3039, 1804, 1686, 1055, 1132, 1443, 1441, 2866, 2869, 1483, 1605, 2437, 778, 440, 406, 2426, 861, 1600, 1601, 1604.

⁸² Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. (odpowiednio Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 1294), obowiązujące do 29 lipca 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

⁸³ Tytuły wykonawcze wystawione na łączną kwotę 150,4 tys. zł (należność główna).

⁸⁴ Tytuły o numerach: SW1/90/2021, SW1/293/2020, SW1/292/2020, SW1/14/2021, SW2/505/2019/G, SW1/335/2019, SW2/27/2020/G, SW1/5/2020, SW1/6/2020, SW1/333/2019, SW1/7/2020, SW2/121/2021/G, SW2/112/2021/G, SW2/175/2021/G, SW1/27/2020/G, SW1/45/2021/G, SW2/129/2021/G, SW2/5/2021/G, SW8B.404.2019, SW8 B.6.2020, SW1/109/2022, SW1/110/2022, SW1/112/2022, SW1/119/2021, SW1/33/2023/G, SW2/67/2022/G, SW1/52/2022, SW2/62/2022/G, SW2/58/2022/G, SW1/3/2021/PST, SW1/4/2021/PST, SW1/6/2021/PST, SW1/8/2022/PST, SW1/2/2023, SW1/91/2022/G, SW1/15/2023, SW1/183/2022, SW2/882/2022/G, SW1/10/2022/PST, SW1/1/2023, SW1/3/2023, SW1/371/2022/G, SW1/74/2022/G.

⁸⁵ Nr kartotek: F/4085, F/2692, F/4085, F/3084, F/4968, F/2959, F/7649.

NIK nie podziela stanowiska Rady prawnej. W przedmiotowych sprawach poprzednie działania były podejmowane w latach 2007-2010, a postanowienia komornika sądowego stwierdzające bezskuteczność egzekucji zostały wydane w latach 2012-2014. W jednym przypadku natomiast, nie podejmowano działań od 2015 r., ponieważ przyjęto zapewnienia dłużnika o spłacie zadłużenia i dopiero w trakcie kontroli NIK (23 czerwca 2023 r.) złożono wniosek o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty.

(akta kontroli str. 4283-4289, 4321-4328, 4340-4343, 4376-4380)

4. Nie wyksięgowywano z ksiąg rachunkowych przedawnionych zaległości podatkowych i cywilnoprawnych lub dokonywano takich odpisów ze znacznym opóźnieniem. Dotyczyło to:

- Niewyksięgowania do 26 czerwca 2023 r.⁸⁶:
 - dziewięciu zaległości cywilnoprawnych⁸⁷ w wysokości 35,8 tys. zł (należność główna), które uległy przedawnieniu w latach 2008-2021,
 - ośmiu zaległości⁸⁸ w podatku od środków transportowych za lata 2014-2017 w wysokości 12,2 tys. zł, które uległy przedawnieniu w latach 2019-2022,
 - jednej zaległości⁸⁹ w łącznym zobowiązaniu pieniężnym w wysokości 3,2 tys. zł, która uległa przedawnieniu w 2021 r.
- Wyksięgowania z opóźnieniem zaległości 43 dłużników w podatku od środków transportowych, w podatku od nieruchomości oraz łącznym zobowiązaniu pieniężnym w wysokości 740,6 tys. zł, które uległy przedawnieniu w latach 1998-2021, i tak:
 - zaległości 33 dłużników⁹⁰ w podatku od środków transportowych w łącznej wysokości 141,8 tys. zł (należność główna) spisano z ewidencji księgowej dopiero 2 stycznia 2020 r. (pięć zaległości), mimo, że uległy one przedawnieniu w okresie od 31 grudnia 2015 do 31 grudnia 2018 r. oraz 1 grudnia 2022 r. (30 zaległości) – uległy przedawnieniu w okresie od 31 grudnia 2008 r. do 31 grudnia 2021 r.;
 - zaległości dziesięciu dłużników⁹¹ w podatku od nieruchomości oraz łącznym zobowiązaniu pieniężnym w wysokości 598,8 tys. zł, spisano z ewidencji księgowej dopiero odpowiednio 7 sierpnia 2019 r., 31 grudnia 2019 r., 24 sierpnia 2021 r., 30 września 2021 r., 20 listopada 2022 r., 30 grudnia 2022 r., mimo, że uległy one przedawnieniu w latach 1998-2018.

Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skutkowało to ujęciem ww. należności przedawnionych w następujących sprawozdaniach:

- W zakresie operacji finansowych za poszczególne kwartały lat 2019-2022, tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), w pozycji sprawozdania „należności wymagalne”. Było to niezgodne z §13 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 8 (Instrukcja sporządzania sprawozdań)

⁸⁶ Dzień badania NIK.

⁸⁷ Nr kartotek: F/4968, F/25839, F/2959, F/5209, F/9048, F/17175, F/7649, M/8270, F/26442.

⁸⁸ Nr kartoteki: 82.

⁸⁹ Nr kartoteki: 004/0056.

⁹⁰ Nr kartoteki: 104, 108, 109, 118, 121, 122, 124, 126, 127, 129, 148, 132, 156, 16, 169, 171, 18, 185, 203, 215, 226, 26, 3, 33, 54, 56, 59, 61, 73, 89, 9, 92, 94.

⁹¹ Nr kartoteki: 01/1061, 01/1084, 01/2755, 01/3253, 006/0058, 007/0016, 01/1084, 007/0021, 014/0032, 030/0007.

do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹², określającym, że w sprawozdaniu Rb-N wykazuje się wymagalne należności, rozumiane jako wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione, ani umorzone.

- Z wykonania w latach 2019-2022 r. planu dochodów budżetowych (Rb-27S) w pozycji „zaległości netto”. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 37 (Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹³, określającym, że w sprawozdaniu Rb-27-S w kolumnie zaległości netto wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

Skarbnik wyjaśniła, że brak odpisania z ewidencji księgowej należności cywilnoprawnych oraz w podatku od środków transportowych, które uległy przedawnieniu wynikało z długoterminowego procesu gromadzenia dokumentów mogących wskazać przyczyny zaistniałej sytuacji oraz zmiany kadrowe na stanowiskach odpowiedzialnych za windykację. Wskazała, że prace nad spisaniem należności przedawnionych z ewidencji księgowej są w toku. W zakresie należności w łącznym zobowiązaniu pieniężnym ewidencji, Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia pracownika do spraw egzekucji. Dodała, że w trakcie kontroli NIK (27 czerwca 2023 r.) dokonano odpisu z ewidencji księgowej należność przedawnionej.

W zakresie dokonanych odpisów należności przedawnionych z opóźnieniem, Skarbnik wyjaśniła, że wpływ na to miały liczne zmiany na stanowiskach ds. windykacji oraz długotrwały proces gromadzeniem dokumentów (sprawdzanie zasobów archiwalnych Urzędu Miejskiego w Morażu, zwracanie się do innych organów o informacje w zakresie prowadzonej egzekucji), mogących wskazać przyczyny zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 4475-4548, 4648-4658)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności o charakterze publicznoprawnym, a wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dokumenty te spełniały wymogi formalne, jednak nie były wysyłane niezwłocznie. Dotyczyło to 15,1% zbadanych upomnień oraz 37,2% skontrolowanych tytułów wykonawczych. Ponadto wykazano, że siedem zbadanych zaległości cywilnoprawnych (17,5%) nie objęto działaniami windykacyjnymi. Do czerwca 2023 r. nie wysięgowano również z ksiąg rachunkowych Urzędu przedawnionych zaległości w łącznej kwocie 51,2 tys. zł, a odpisu, przedawnionych w latach 1998-2022, zaległości na kwotę 740,6 tys. zł, dokonywano z opóźnieniem.

⁹² Dz. U. z 2020 r. poz. 2396, poprzednio rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Załącznik nr 9 (Instrukcja sporządzania sprawozdań), §13 ust. 1 pkt 5.

⁹³ Dz. U. poz. 144, poprzednio rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm., Załącznik nr 36 (Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego), § 3 ust. 1 pkt 7.

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych

3.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 156 wniosków o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w kwocie 1 317,5 tys. zł. Spośród tych wniosków 103 dotyczyło umorzenia zaległości na kwotę 695,2 tys. zł, 24 – odroczenia terminu płatności podatków w kwocie 200,3 tys. zł, jeden – rozłożenia na raty należności podatkowej w kwocie 1,8 tys. zł i 28 – odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej w kwocie 420,2 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano 23 decyzje umarzające zaległości podatkowe na kwotę 74,4 tys. zł, 20 decyzji odraczających termin płatności podatku w kwocie 111,7 tys. zł, jedną decyzję na podstawie której rozłożono na raty należności podatkowe w kwocie 1,8 tys. zł oraz 21 decyzji dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej w kwocie 232,1 tys. zł.

Jako uzasadnienie przyznania ulg podatkowych podatnicy wskazywali ważny interes podatnika polegający na trudnej sytuacji finansowej oraz pogorszeniu stanu zdrowia.

(akta kontroli str. 965-969, 4002-4005)

3.2. W latach 2019-2022 w siedmiu przypadkach podatnicy wnieśli odwołania od decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu (dalej: „SKO”).

W trzech przypadkach SKO utrzymało decyzje Burmistrza w mocy, w czterech zaś uchylilo zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. W jednym spośród ww. czterech przypadków Burmistrz wydał ponownie decyzję odmawiającą przyznania ulgi, zaś w pozostałych trzech przypadkach zaległości zostały spłacone przed wydaniem decyzji SKO.

(akta kontroli str. 970-981)

3.3. Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 40 postępowań podatkowych, po przeprowadzeniu których wydano 23 decyzje dotyczące umorzenia zaległości podatkowych w kwocie wynoszącej 74,4 tys. zł, 11 decyzji dotyczących odroczenia terminu zapłaty podatku (121,9 tys. zł) i sześć dotyczących rozłożenia zaległości podatkowej na raty (75,2 tys. zł). Analiza dokumentacji ww. postępowań podatkowych wykazała m.in., że:

- 1) W prowadzonych postępowaniach podatkowych przestrzegano zasady pisemności postępowania (art. 126), jednakże w czterech przypadkach, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 177 §1 Ordynacji podatkowej, nie udokumentowano niektórych czynności organu podatkowego (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).
- 2) W jednym postępowaniu zgromadzono materiał dowodowy potwierdzający okoliczności na które podatnik powoływał się we wniosku o udzielenie ulgi (art. 122 Ordynacji podatkowej), zaś w pozostałych 39 zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdzał w pełni okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie ulgi. Ponadto w 22 z ww. spraw zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgi podatkowe organ zgromadził dokumenty, które na stronie internetowej Urzędu wskazał jako niezbędne do udzielenia ulgi⁹⁴, zaś w 18 nie wyegzekwował niektórych z nich (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).
- 3) Zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a w sytuacji wydania decyzji częściowo uwzględniającej wniosek strony, przed jej wydaniem

⁹⁴ https://bip.morag.pl/105/2502/Ulgi_w_splocie_zobowiazan_podatkowych_na_wniosek_podatnika/

umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 Ordynacji podatkowej).

- 4) Objęte badaniem wnioski o udzielenie ulgi zawierały wszystkie elementy określone w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej.
- 5) 34 sprawy załatwiono w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, zaś sześć - od 54 do 195 dni od daty wpływu wniosku. Ponadto, wbrew obowiązki wynikającemu z art. 140 §1 tej ustawy, w ww. sześciu sprawach nie zawiadomiono wnioskodawców o przyczynach niedotrzymania terminu oraz nie wskazano nowego terminu jej załatwienia (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).
- 6) Zbadane decyzje zawierały niektóre z elementów określonych w art. 210 §1 Ordynacji podatkowej, tj. m.in. oznaczenie strony, uzasadnienie prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym. Stwierdzono jednak, że sporządzono je nierzetelnie, bowiem w niektórych z nich wskazane rozstrzygnięcie nie odnosiło się w pełni do żądania podatników, podano nieprawidłową podstawę prawną, nieprawidłowo wskazano organ wydający decyzje oraz nienależycie sporządzono uzasadnienie faktyczne. Zagadnienia te szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4.

Umorzenia zaległości w kwocie 74,4 tys. zł odpisywano, zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Polityką rachunkowości, na koniec okresów sprawozdawczych na podstawie ewidencji podatkowej, każdorazowo po uprawomocnieniu się decyzji przyznających ww. ulgi.

(akta kontroli str. 982-1050, 3529-3605)

3.4. W latach 2019-2022 RM w Morągu podjęła dwie uchwały dotyczące zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości, na podstawie których przyznano 57 ulg w kwocie 91,4 tys. zł. Zwolnienia te dotyczyły:

- Budynków i budowli lub ich części nabytych lub nowo wybudowanych, wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej⁹⁵, gruntów zajętych na cmentarze, przeznaczonych na parki i tereny zielone, na place zabaw i ogólnodostępne obiekty sportowe⁹⁶.
- Budynków gospodarczych lub ich części położonych na gruntach pozostałych po przekazaniu gospodarstw rolnych w zamian za emeryturę lub rentę w trybie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁹⁷, gruntów i budynków wykorzystywanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz gruntów i budynków związanych z funkcjonowaniem boisk sportowych, stadionów, kąpielisk oraz parków, udostępnionych do użytku publicznego⁹⁸.

RM nie podejmowała uchwał dotyczących zwolnień przedmiotowych z opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 3609-3616)

3.5. W Urzędzie obowiązywały Zasady udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny⁹⁹, w których określono m.in., że:

⁹⁵ W przypadku utworzenia na terenie Gminy określonej w uchwale liczby nowych miejsc pracy.

⁹⁶ Uchwała nr XIX/240/04 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości.

⁹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 208, ze zm.

⁹⁸ Uchwała nr XXXIX/575/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości.

⁹⁹ Uchwała nr VIII/92/11 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Morąg i jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

- ulgi w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przyznawane są w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub ważnym interesem publicznym (§5 ww. zasad),
- do wniosku o przyznanie ulgi należy dołączyć dokumenty potwierdzające fakty i okoliczności, na które powołuje się dłużnik (§6),
- w przypadku stwierdzenia braków we wniosku organ wzywa dłużnika do ich uzupełnienia, a w sytuacji ich niedostarczenia – pozostawia wniosek bez rozpatrzenia (§8).

W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło łącznie 36 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 276,3 tys. zł¹⁰⁰, na podstawie których organ udzielił 23 ulg w kwocie 173,2 tys. zł, w tym 14 dotyczyło umorzenia zaległości w kwocie 84,9 tys. zł, siedem – rozłożenia spłaty zaległości w na raty (79,7 tys. zł) i dwie – odroczenia terminu spłaty zaległości (8,6 tys. zł).

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację dotyczącą przyznania 20 ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 162,8 tys. zł, spośród których 14 dotyczyło umorzenia zaległości w kwocie 84,9 tys. zł, pięć – rozłożenia spłaty zaległości w kwocie 72,7 tys. zł na raty i jednej – odroczenia terminu spłaty zaległości w kwocie 5,5 tys. zł. Analiza dokumentacji ww. spraw wykazała m.in., że:

- W 14 przypadkach wnioski dłużników, zgodnie z §7 pkt 1 Zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, zawierały szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi, natomiast w przypadku sześciu wniosków dłużnicy nie podali takich informacji. Burmistrz, wbrew zapisom wynikającym z §8 pkt 1 ww. Zasad, nie wezwał dłużników do uzupełnienia przedmiotowych wniosków i udzielił ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5).
- W 19 przypadkach, zgodnie z §6 ww. Zasad, akta zbadanych spraw zawierały dokumenty potwierdzające okoliczności, na które dłużnicy powoływali się we wnioskach, w jednym zaś przypadku Burmistrz nie wezwał dłużnika do uzupełnienia brakujących dokumentów i udzielił ulgi w spłacie zaległości (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 6).
- W 14 przypadkach, w których stwierdzono braki w złożonej przez dłużników dokumentacji, Burmistrz wzywał do jej uzupełnienia. W sześciu spośród ww. przypadków udzielono ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych pomimo tego, iż dłużnicy dostarczyli brakującą dokumentację po upływie terminu wskazanego w wezwaniu do uzupełnienia, a w takim przypadku, stosownie do §8 ust. 2 ww. Zasad, należało wniosek pozostawić bez rozpatrzenia (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 7).

(akta kontroli str. 3617-3839)

3.6. W latach 2019-2022, Burmistrz udzielił 64 ulg w spłacie należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych, stanowiących pomoc de minimis, w łącznej kwocie 176,7 tys. zł, w tym 176,5 tys. zł stanowiły ulgi udzielone na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej (62 ulgi), zaś 0,2 tys. zł ulgi na podstawie art. 59 ust.1 ufp (dwa przypadki).

(akta kontroli str. 3840-3842)

¹⁰⁰ 22 wnioski dotyczyły umorzenia należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 171,2 tys. zł, 10 – rozłożenia na raty spłaty zaległości w kwocie 85,5 tys. zł i cztery – odroczenia terminu płatności w kwocie 19,6 tys. zł.

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 41 postępowań dotyczących przyznania ulg, w tym 40 dotyczyło ulg podatkowych na kwotę 63,1 tys. zł¹⁰¹, zaś jedno - ulgi w spłacie należności cywilnoprawnej w kwocie 5,5 tys. zł.

Analiza dokumentacji ww. postępowań wykazała m.in., że:

- W każdym przypadku łączna kwota udzielonej pomocy de minimis w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progu ustawowego, tj. kwoty 200 tys. euro (w tym 20 tys. euro w rolnictwie). Weryfikacji ww. limitów dokonywano w systemie SUDOP¹⁰² i SRRP¹⁰³.
- W ramach 41 zbadanych postępowań o udzielenie ulgi, w 44 przypadkach¹⁰⁴ beneficjentom pomocy wydano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis, zaś w trzech nie wydano takiego zaświadczenia (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 8).
- 31 zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis wydano zgodnie z §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 rybołówstwie¹⁰⁵, tj. wraz z decyzją o przyznaniu ulgi - w dniu ich wydania, natomiast w 13 przypadkach zaświadczenia te wydano nieterminowo, a opóźnienie wynosiło od jednego do sześciu dni (zagadnienie to opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w pozycji nr 9).
- Zaświadczenia o udzielonej pomocy zawierały wszystkie elementy określone w §3 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.
- W toku niektórych postępowań wraz wnioskiem o udzielenie pomocy de minimis złożono tylko niektóre z informacji i dokumentów określonych w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a tj. ustawy, i tak w przypadku:
 - a) 30 postępowań do wniosku dołączono formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, zaś w 10 sprawach organ podatkowy udzielił ulgi pomimo braku tego dokumentu;
 - b) 35 postępowań do wniosku dołączono zaświadczenia lub oświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie beneficjenci pomocy otrzymali w roku, w którym ubiegali się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o jej nieotrzymaniu, natomiast w pięciu przypadkach udzielono ulgi pomimo braku ww. dokumentu (zagadnienie to opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w pozycji nr 10).

(akta kontroli str. 2528-2602, 3843-3901)

¹⁰¹ W tym 31 przypadków objętych badaniem opisanym w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰² System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej: <https://sudop.uokik.gov.pl/search/aidBeneficiary>. Informacje udostępniane za pośrednictwem systemu SUDOP pochodzą ze sprawozdań o udzielonej pomocy sporządzanych za pośrednictwem aplikacji SHRIMP przez podmioty udzielające pomocy na podstawie art. 32 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

¹⁰³ System Rejestracji Pomocy Publicznej: <https://srpp.minrol.gov.pl/index.php?act=report>.

¹⁰⁴ Dotyczących 40 postępowań o udzielenie ulg podatkowych i jednego – ulgi w spłacie należności cywilnoprawnej.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

3.7. Terminowo sporządzono oraz przekazano Prezesowi UOKiK¹⁰⁶ oraz MRiRW¹⁰⁷ wszystkie objęte badaniem sprawozdania (45) o udzieleniu pomocy de minimis podmiotom gospodarczym działającym na terenie Gminy (31) oraz rolnikom (14). Sprawozdania te opracowano zgodnie z art. 32 ust. 1 i 32a ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tj. z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP i SRPP.

Dane zawarte w sprawozdaniach przekazanych do:

- MRiRW zgodne były z decyzjami, na podstawie których udzielono ulg podatkowych,
- UOKiK w niektórych przypadkach nie były tożsame z decyzjami przyznającymi ulgi, i tak:
 - a) w 17 przypadkach podano podstawę prawną zgodną z wykazaną w wydanych decyzjach, zaś w 13 przypadkach dane te nie były jednakowe,
 - b) w 23 przypadkach podano prawidłowy numer decyzji przyznającej ulgę, zaś w siedmiu przypadkach dane te były błędne,
 - c) w 29 przypadkach podano prawidłowo przedmiot udzielonych decyzji, zaś w jednym przypadku dane te były nieprawidłowe.

Zagadnienia te opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 11.

(akta kontroli str. 3907-3921)

3.8. W Urzędzie podawano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w latach 2019-2022 udzielono ulg w zakresie podatków i opłat, w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, a także wykaz ww. osób i podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej.

Wykazy były publikowane na stronie BIP Urzędu w terminie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ufp, tj. do 31 maja roku następnego, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Stwierdzono jednak, że w wykazach ujmowano dane nie w pełni zgodne z danymi zawartymi w wydanych decyzjach, i tak:

- w trzech zbadanych wykazach osób prawnych, fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł za poszczególne lata z okresu 2019-2021 ujęto 30 podatników, którym organ podatkowy udzielił ww. ulg, nie ujęto zaś trzech - po jednym w każdym z ww. lat,
- w trzech zbadanych wykazach osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w latach 2019-2021 udzielono pomocy publicznej wykazano 34 podmioty, którym udzielono pomocy de minimis, nie wykazano zaś czterech¹⁰⁸ (zagadnienia te opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 12).

(akta kontroli str. 3924-3961)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁰⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹⁰⁷ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹⁰⁸ W tym trzy przypadki dotyczyły udzielenia ulg publicznoprawnych, jeden zaś – ulgi w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym.

1. W czterech postępowaniach¹⁰⁹ (10% zbadanych) zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 3,8 tys. zł nie udokumentowano niektórych czynności organu podatkowego, co stanowiło naruszenie art. 177 §1 Ordynacji podatkowej, który stanowił, że czynności organu podatkowego, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika dokonującego tych czynności. Dotyczyło to postępowań, w których podatnicy uzupełniali braki w dokumentacji przedłożonej wraz z wnioskami o udzielenie ulgi. W aktach zbadanych spraw nie było m.in. dokumentów wskazujących na zakres przeprowadzonych przez pracowników Urzędu analiz oraz innej dokumentacji potwierdzającej ustalenia pracowników Urzędu.

Skarbnik wyjaśniła, że niedochowanie zasady pisemności postępowania wynikało z tego, iż Urząd - zamiast wysłać wezwania do uzupełnienia - informował podatników o brakujących dokumentach telefonicznie.

(akta kontroli str. 982-984, 1020-1050)

2. W 39 przypadkach nie zgromadzono dowodów, które w pełni potwierdzałyby okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie ulgi. Stanowiło to naruszenie wymogów określonych w art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Ponadto w 18 sprawach zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgi podatkowe organ nie zgromadził dokumentów, które na stronie internetowej Urzędu wskazał jako niezbędne do jej udzielenia. Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

- FB.3120.4.3.2019.EZ, FB.3120.4.5.2019.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ i FB.3120.4.3.2022.EZ, na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin spłaty: zaległości podatkowych w łącznej kwocie 21,9 tys. zł oraz należnego podatku w kwocie 34,6 tys. zł. Podatnik we wnioskach o udzielenie tych ulg powoływał się m.in. spadek dochodów, rosnące koszty utrzymania działalności gospodarczej oraz coraz większą konkurencją w branży, a w dokumentacji nie zgromadzono dowodów potwierdzających te okoliczności, tj. dokumentów potwierdzających wysokość opłat bieżących oraz spłatę kredytów, dokumentów potwierdzających wysokość emerytury oraz zeznań podatkowych za 3 ostatnie lata.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 1051-1404)

- FB.3120.3.1.2021.MK na podstawie której umorzono zaległość podatkową wraz z odsetkami w kwocie 6,7 tys. zł. Podatnik we wniosku o udzielenie ulgi wskazał na trudną sytuację finansową wynikającą m.in. ze spłaty kredytu na budowę budynku wykorzystywanego do działalności gospodarczej, z zakupu narzędzi niezbędnych do prowadzenia ww. działalności i korzystania z urlopu tacierzyńskiego. Nie zgromadzono dowodów potwierdzających spadek dochodów, brak było również dokumentacji dotyczącej obsługi pożyczek spłacanych przez podatnika.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 1404-1498)

¹⁰⁹ Decyzje nr: FB.3120.3.8.2.2020.MK - podatnik dostarczył uzupełnienia do wniosku o udzielenie ulgi w dniach 18.12.2020 r. i 22.12.2020 r., FB.3120.3.21.1.2020.EZ - uzupełnienie dokumentacji w dniu 21.09.2020 r., FB.3120.3.23.4.2020.EZ - uzupełnienie dokumentacji 15.06.2020 r. oraz FB.3120.3.22.2020.EZ - uzupełnienie dokumentacji w dniu 28.09.2020 r.

- FB.3123.3.1.2020.MK i FB.3123.3.8.2020.MK na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 1,2 tys. zł. Podatnik we wnioskach o udzielenie ulgi wskazał na trudną sytuację finansową wynikającą z zaniechania hodowli zwierząt mięsnych. Nie zgromadzono dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wnioskach o udzielenie ulgi, tj. oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym Wnioskodawcy, dokumentów potwierdzających dochody członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym oraz wydatków związanych z utrzymaniem rodziny.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 1499-1554)
- FB.3120.3.35.2020.EZ, FB.3120.3.5.2019.EZ, FB.3120.3.6.2021.MM, FB.3120.3.2.2022.EZ, FB.3120.4.1.2021.EZ i FB.3120.4.1.2022.MM na podstawie których jednemu podatnikowi (Powiatowy Urząd Pracy w Ostródzie Filia w Morągu) umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 14,6 tys. zł oraz odroczone termin zapłaty podatku w kwocie 6,6 tys. zł. Podatnik we wnioskach o udzielenie ulgi wskazał na trudną sytuację finansową, konieczność przeprowadzenia bieżących napraw oraz ponoszenie nakładów na funkcjonowanie jednostki. Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. potwierdzających sytuację finansową podatnika. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie wynikało, że w planach finansowych na lata 2019-2020 w §4480 ujęto wydatek dotyczący podatku od nieruchomości w kwotach wynoszących odpowiednio 3,3 tys. zł i 3,5 tys. zł, natomiast w latach 2021-2022 PUP w ogóle nie planował takiego wydatku.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 1555-1679)
- FB.3120.4.6.2019.EZ, FB.3120.4.2.2019.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3120.4.4.2019.EZ i FB.3120.4.2.2022.MM na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin zapłaty podatku w kwocie 45,6 tys. zł oraz odroczone termin zapłaty zaległości podatkowych w kwocie 23,1 tys. zł. Podatnik we wszystkich wnioskach o udzielenie ulgi powoływał się na tragiczny wypadek członka rodziny i wynikającymi z niego problemami finansowymi. Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. potwierdzających bieżące dochody i wydatki podatnika oraz dochody współmałżonka.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 1680-2334)
- FB.3123.3.1.2019.MK na podstawie której umorzono zaległość podatkową w kwocie 930 zł. Podatnik we wniosku wskazał, że zaniechał produkcji trzody chlewnej, wskazał na spadek cen żywca wieprzowego oraz poniesione koszty jesiennych zasiewów, paliwa i części do maszyn. Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. potwierdzających poniesione koszty oraz uzyskane dochody.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 2335-2350)
- FB.3120.3.3.1.2022.EZ na podstawie której umorzono zaległość podatkową w kwocie 2,8 tys. zł. Podatnik we wniosku o udzieleniu ulgi powołał się na niskie dochody, zakup drewna na zimę, konieczność opłacenia rachunków, zakup leków, spłatę zobowiązań kredytowych i alimentacyjnych oraz poniesienie kosztów remontu budynku będącego przedmiotem opodatkowania. Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które

podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. potwierdzających ponoszone przez podatnika wydatki na bieżące utrzymanie i spłatę zobowiązań kredytowych i alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 2351-2388)

- FB.3123.3.6.2019.MK na podstawie której umorzono zaległość podatkową w kwocie 1,2 tys. zł. Podatnik w uzasadnieniu wniosku podał, że obniżyły się jego dochody, bowiem grunty, od których naliczono podatek, stanowią jego jedyne źródło dochodu, a ze względu na liczne zaniedbania poprzedniego dzierżawcy zmuszony był przeprowadzić szereg prac związanych z doprowadzeniem ich do użyteczności (usunięcie zakrzewienia, usunięcie karp po zadrzewieniu gruntów i odwodnienie). Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. potwierdzających bieżącą sytuację finansową podatnika i poniesienie wydatków na ww. czynności.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 2389-2410)

- FB.3120.3.2.2019.EZ na podstawie której umorzono odsetki od zaległości podatkowej w kwocie 2,5 tys. zł. Podatnik we wniosku podał, że pracuje za granicą, ma podpisane ugody w spłacie innych zobowiązań, a zapłata odsetek jest dla niego zbyt dużym obciążeniem. Nie zgromadzono jednak dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnik powołał się we wniosku o udzielenie ulgi, tj. m.in. o wysokości dochodów uzyskiwanych z pracy za granicą i obsłudze posiadanych zobowiązań.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 2411-2450)

- FB.3120.3.24.3.2020.EZ, FB.3120.3.21.1.2020.EZ, FB.3120.3.26.3.2020.EZ, FB.3120.3.16.4.2020.EZ, FB.3120.3.20.3.2020.EZ, FB.3120.3.17.3.2020.EZ, FB.3120.3.14.3.2020.EZ, FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3120.3.23.4.2020.EZ, FB.3120.3.6.2.2020.EZ i FB.3120.3.22.2020.EZ, na podstawie których umorzono zaległości podatkowe wraz z odsetkami w łącznej kwocie 44,4 tys. zł oraz FB.3120.4.2.1.2020.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.7.2020.EZ i FB.3120.4.6.2020.EZ na podstawie których odroczone termin zapłaty zaległości podatkowych w łącznej kwocie 65,4 tys. zł. Podatnicy we wnioskach o udzielenie ulgi wskazywali, że ze względu na pandemię Covid-19 ich sytuacja finansowa uległa znacznemu pogorszeniu. Nie zgromadzono dokumentów potwierdzających okoliczności, na które podatnicy powołali się w ww. wnioskach, tj. m.in. potwierdzających spadek dochodów w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, liczbę wycofanych lub opóźnionych zamówień, liczbę odwołanych rezerwacji i kwoty zwróconych zaliczek, informacji dotyczących poniesionych kosztów bieżących (koszty utrzymania, należności publiczno-prawnych, koszty wynagrodzenia pracowników oraz zobowiązania z tytułu kredytów i leasingów), dochodów uzyskiwanych przez współmałżonka.

(akta kontroli str. 982-983, 985-990, 2451-3526)

Skarbnik wyjaśniła, że stwierdzone w powyższych sprawach braki w dokumentach wynikały z przeoczenia, błędnej interpretacji przepisów, ograniczonej liczby pracowników ze względu na kwarantanny i izolacje oraz znacznego obciążenia pracowników spowodowanego pandemią Covid-19. Wskazała również, że braki w dokumentacji wynikały z tego, iż Urząd czekał na wdrożenie ustawy anty kryzysowej, na podstawie której podatnicy mogliby ubiegać się o ulgi na podstawie uproszczonej procedury.

(akta kontroli str.1020-1050)

Zdaniem NIK, podstawą do skorzystania z uznania administracyjnego wynikającego z art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, powinno być zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego pozwalającego na potwierdzenie lub zaprzeczenie istnienia ustawowych przesłanek do udzielania ulg, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Zatem to, czy przesłanki umorzenia istnieją w danej sprawie, może być ustalone po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego (art. 191 ww. ustawy), a powinno je poprzedzać wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 187 §1 ustawy) i dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych (art. 122).

Instytucja umorzenia jest bowiem najdalej idącą ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych prowadzącą do wygaśnięcia zobowiązania. Mając na uwadze obowiązującą konstytucyjną zasadę powszechności opodatkowania, udzielenie ulgi w formie umorzenia należy traktować jako instytucję nadzwyczajną, uzasadnioną wyjątkowymi sytuacjami. Należności podatkowe stanowią bowiem źródło dochodów gminy, które mają wpływ na jej równowagę finansową oraz zakres realizowanych zadań własnych.

Ponadto w przypadku 18 postępowań zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgi podatkowe¹¹⁰ (45% zbadanych) nie wyegzekwowano od podatników niektórych dokumentów, które zostały upublicznione na stronie internetowej Urzędu jako wymagane do udzielenia ulg, w tym m.in. oświadczeń o stanie rodzinnym i majątkowym, dokumentów potwierdzających dochody członków rodziny, rocznych zeznań podatkowych, załącznika dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, zaświadczeń o niezaleganiu w US oraz ZUS, Kopia deklaracji VAT-7.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia, znacznego obciążenia pracowników spowodowanego pandemią oraz ograniczonymi zasobami kadrowymi.

(akta kontroli str. 991-996, 1020-1050, 3527-3528)

3. W przypadku trzech decyzji¹¹¹ przyznających ulgi podatkowe (dwóch dotyczących umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 6,5 tys. zł i jednej – odroczenia terminu płatności należnego podatku w kwocie 17,8 tys. zł), wydanych w terminie od 54 do 195 dni od daty wpływu wniosków o udzielenie ulgi, nie powiadomiono wnioskodawców o niezaleganiu sprawy w terminie i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, a w kolejnych trzech sprawach dotyczących umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 26,6 tys. zł¹¹², wydanych w terminie od 165 do 183 dni od daty wpływu wniosków - powiadomiono wnioskodawców o braku możliwości terminowego załatwienia sprawy lecz nie wskazano nowego terminu jej załatwienia, co było to niezgodne z art. 140 §1 Ordynacji podatkowej.

Skarbnik wyjaśniła, że nieterminowe wydanie decyzji spowodowane było oczekiwaniem na wejście w życie przepisów ustawy antykrzysowej, której zapisy miały umożliwić udzielanie podatnikom dodatkowej pomocy publicznej m.in. w formie zwolnień podatkowych. Ostatecznie zmiany w ww. ustawie wprowadzono w listopadzie 2020 r., a podatników, którzy wnioskowali o ulgi w ramach zapobiegania skutkom pandemii Covid-19, wzywano do złożenia

¹¹⁰ Decyzje nr: FB.3120.3.35.2020.EZ, FB.3120.3.1.2020.MK, FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3123.3.8.2020.MK, FB.3120.3.14.3.2020.EZ, FB.3120.3.16.4.2020.EZ, FB.3120.3.17.3.2020.EZ, FB.3120.3.20.3.2020.EZ, FB.3120.3.21.1.2020.EZ, FB.3120.3.23.4.2020.EZ, FB.3120.3.22.2020.EZ, FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ, FB.3120.4.6.2020.EZ, FB.3120.4.2.1.2020.EZ, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3120.4.2.2022.MM.

¹¹¹ Decyzje nr: FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3120.3.6.2.2020.EZ i FB.3120.4.2.1.2020.EZ.

¹¹² Decyzje nr: FB.3120.3.24.3.2020.EZ, FB.3120.3.14.3.2020.EZ i FB.3120.3.20.3.2020.EZ.

wniosków o udzielenie ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis. W kwestii braku zawiadomień o niezalutwieniu sprawy w terminie i niewyznaczenia nowego terminu zalutwienia sprawy Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 1002-1004, 1020-1050, 2451-2527, 2777-2854, 2929-3018, 3019-3078, 3160-3232, 3301-3361)

4. Zbadane decyzje nie zawierały niektórych elementów wymaganych na podstawie art. 210 §1 Ordynacji podatkowej, i tak:

- W czterech decyzjach przyznających ulgi podatkowe (10% zbadanych przypadków) podano wprawdzie, zgodnie z wymogiem art. 210 §1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, rozstrzygnięcie, jednakże nie odnosiło się w pełni do żądania podatnika. Dotyczyło to decyzji nr:

- a) FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3120.3.16.4.2020.EZ i FB.3120.3.23.4.2020.EZ, na podstawie których umorzono zaległości podatkowe w kwotach wynoszących odpowiednio 1,4 tys. zł, 0,3 tys. zł i 0,6 tys. zł. W treści tych decyzji podano, że organ umorzył 50% wnioskowanych kwot, nie odniesiono się natomiast do pozostałej części wniosków, w których wystapiono o umorzenie zaległości w pełnej wysokości,
- b) FB.3120.3.6.2.2020.EZ – w treści której podano, że organ podatkowy umorzył IV i V ratę podatku od nieruchomości (5,1 tys. zł). Nie odniesiono się natomiast kwestii III raty, pomimo tego, iż podatnik wnioskował również o jej umorzenie. Ponadto umorzone raty (IV i V) nie stanowiły zaległości na dzień złożenia przez podatnika wniosku o udzielenie ulgi, więc należało w tym zakresie odmówić wszczęcia postępowania.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia, znacznego obciążenia pracowników spowodowanego pandemią oraz ograniczonymi zasobami kadrowymi.

(akta kontroli str. 1005, 1020-1050, 2695-2776, 3019-3159, 3301-3361)

- W sześciu decyzjach przyznających ulgi podatkowe¹¹³ (15% zbadanych), nierzetelnie podano podstawę prawną udzielenia ulgi podatkowej. I tak w pięciu decyzjach podano art. 67a §1 pkt 2, podczas gdy odraczano również termin zapłaty należności podatkowej, zatem należało także podać art. 67a §1 pkt 1. W jednej zaś podano art. 67a §1 pkt 1, podczas gdy ulga dotyczyła również zaległości podatkowej, należało więc podać art. 67a §1 pkt 2.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia i nadmiaru obowiązków.

(akta kontroli str. 1006, 1020-1403, 1928-2037, 3363-3526)

- We wszystkich objętych badaniem decyzjach o udzieleniu ulg podatkowych¹¹⁴ nienależycie sporządzono ich uzasadnienia faktyczne. Nie wskazano w nich bowiem tych faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, którym

¹¹³ Decyzje nr: FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ, FB.3120.4.6.2020.EZ, FB.3120.4.7.2020.EZ i FB.3120.4.3.2022.EZ.

¹¹⁴ Decyzje nr: FB.3120.3.24.3.2020.EZ, FB.3120.3.26.3.2020.EZ, FB.3120.3.35.2020.EZ, FB.3120.3.1.2020.MK, FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3123.3.8.2020.MK, FB.3120.3.6.2.2020.EZ, FB.3120.3.14.3.2020.EZ, FB.3120.3.16.4.2020.EZ, FB.3120.3.17.3.2020.EZ, FB.3120.3.20.3.2020.EZ, FB.3120.3.21.1.2020.EZ, FB.3120.3.23.4.2020.EZ, FB.3120.3.22.2020.EZ, FB.3120.3.2.2019.EZ, FB.3120.3.5.2019.EZ, FB.3123.3.1.2019.MK, FB.3123.3.6.2019.MK, FB.3120.3.6.2021.MM, FB.3120.3.1.2021.MK, FB.3120.3.2.2021.MK, FB.3120.3.3.1.2022.EZ, FB.3120.3.2.2022.EZ, FB.3120.4.3.2019.EZ, FB.3120.4.5.2019.EZ, FB.3120.4.6.2019.EZ, FB.3120.4.2.2019.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ, FB.3120.4.6.2020.EZ, FB.3120.4.2.1.2020.EZ, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3120.4.7.2020.EZ, FB.3120.4.1.2021.EZ, FB.3120.4.1.2022.MM, FB.3120.4.4.2019.EZ, FB.3120.4.2.2022.MM i FB.3120.4.3.2022.EZ.

dał wiarę, pomimo tego, iż wymóg ten wynikał z art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej.

Skarbnik wyjaśniła, że błędnie przyjęto, iż w decyzjach pozytywnych, uznających wnioski podatnika, nie należy wskazywać faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 210 §5 Ordynacji podatkowej można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, jednak nie dotyczy to decyzji na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku.

(akta kontroli str. 1014-1015, 1020-3526)

- W 31 decyzjach przyznających ulgi podatkowe¹¹⁵ (77,5% zbadanych) jako organ podatkowy wskazano Urząd Miasta w Morągu, co było niezgodne z art. 1c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych który stanowił, że organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w niniejszej ustawie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z błędnej interpretacji przepisów.

(akta kontroli str. 1007-1011, 1020-1050)

5. W sześciu przypadkach¹¹⁶ (30% zbadanych) udzielono ulg w spłacie należności cywilnoprawnych w łącznej kwocie 23,9 tys. zł pomimo tego, iż w treści złożonych wniosków o udzielenie ulgi dłużnicy wbrew obowiązкови wynikającemu z §7 pkt 1 Zasad udzielania ulg cywilnoprawnych - nie podali szczegółowych informacji dotyczących wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi. Pomimo tych braków, wbrew obowiązкови wynikającemu z §8 pkt 1 ww. Zasad, nie wezwano dłużników do uzupełnienia wniosków.

Skarbnik wyjaśniła, że ulgi zostały udzielone na podstawie dołączonych do wniosków dokumentów, z których wynikały okoliczności przyznania ulgi.

NIK nie podziela wyjaśnień Skarbnika, bowiem z analizy kwestionowanych wniosków wynikało, że dłużnicy nie wskazali szczegółowo żadnych informacji i okoliczności, które uzasadniałyby przyznanie ulg. I tak w czterech przypadkach we wnioskach dłużnicy podali, że proszą o umorzenie odsetek z uwagi na spłatę zadłużenia z tytułu należności głównej, w dwóch zaś nie podali żadnych informacji. Podkreślić należy, że zasady udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny uchwalila Rada Miejska, a zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz wykonuje uchwały rady miejskiej i zadania gminy określone przepisami prawa.

(akta kontroli str. 3617-3634, 3682-3738, 3762-3775, 3779-3808)

6. Burmistrz umorzył odsetki od nieterminowej zapłaty za zakup nieruchomości niezabudowanej w kwocie 1,6 tys. zł¹¹⁷ pomimo tego, iż dłużnik nie dołączył do wniosku dokumentów potwierdzających okoliczności, na które się powoływał

¹¹⁵ Decyzje nr: FB.3120.3.24.3.2020.EZ, FB.3120.3.26.3.2020.EZ, FB.3120.3.35.2020.EZ, FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3120.3.6.2.2020.EZ, FB.3120.3.14.3.2020.EZ, FB.3120.3.16.4.2020.EZ, FB.3120.3.17.3.2020.EZ, FB.3120.3.20.3.2020.EZ, FB.3120.3.21.1.2020.EZ, FB.3120.3.23.4.2020.EZ, FB.3120.3.22.2020.EZ, FB.3120.3.2.2019.EZ, FB.3120.3.6.2021.MM, FB.3120.3.2.2021.MK, FB.3120.4.3.2019.EZ, FB.3120.4.5.2019.EZ, FB.3120.4.6.2019.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ, FB.3120.4.6.2020.EZ, FB.3120.4.2.1.2020.EZ, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3120.4.7.2020.EZ, FB.3120.4.1.2021.EZ, FB.3120.4.1.2022.MM, FB.3120.4.4.2019.EZ, FB.3120.4.2.2022.MM i FB.3120.4.3.2022.EZ.

¹¹⁶ Sprawy nr FB.3150.3.2019.AF, FB.3150.2.2020.AF, FB.3150.3.2020.AF, FB.3150.3.2021.AF, FB.3150.6.2021.AF i FB.3150.4.2022.AF.

¹¹⁷ Sprawa nr FB.3150.3.2019.

(m.in. dotyczących sytuacji finansowej, wysokości uzyskanej pomocy finansowej z opieki społecznej, wysokości zadłużenia z tytułu kredytów i w ZUS). Nie wezwano dłużnika do uzupełnienia dokumentów, pomimo tego, iż taki obowiązek wynikał z §8 pkt 1 przedmiotowych Zasad.

Skarbnik wyjaśniła, że uznano, że oświadczenie złożone przez dłużnika oraz dokumenty dołączone do wniosku są wystarczające.

NIK nie podziela wyjaśnień Skarbnika, bowiem z analizy dokumentacji tej sprawy wynikało, że dłużnik nie udokumentował okoliczności, na które powoływał się we wniosku o udzielenie ulgi.

(akta kontroli str. 3617-3634, 3682-3704)

7. W przypadku sześciu spraw¹¹⁸, w których wezwano dłużników do uzupełnienia w wyznaczonym terminie braków stwierdzonych w złożonej dokumentacji, udzielono ulgi w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 21,7 tys. zł (w tym umorzono zaległości na kwotę 6,9 tys. zł) pomimo tego, iż dłużnicy nie dostarczyli w wymaganym terminie brakujących dokumentów. Stanowiło to naruszenie §8 ust. 2 Zasad udzielania ulg który stanowił, że nieuzupełnienie przez dłużnika wniosku w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia.

Skarbnik wyjaśniła, że uzupełnienie dokumentów po terminie w zakresie określonym w wezwaniu nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu wniosku. W takim wypadku występuje jedynie ten skutek, że terminy załatwienia sprawy liczone są od dnia uzupełnienia braków.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Rada Miejska w Morągu, a więc organ stanowiący jest, precyzyjnie określiła sposób (zasady) postępowania w takich sytuacjach. Zgodnie bowiem z §8 ust. 2 Zasad udzielania ulg, nieuzupełnienie przez dłużnika wniosku w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Należy przy tym zauważyć, że nie przewidziano w nich sytuacji, że w przypadku uzupełnienia brakujących dokumentów po wyznaczonym terminie, termin załatwienia sprawy liczony jest na nowo.

(akta kontroli str. 3617-3681, 3723-3761, 3776-3778, 3796-3808, 3837-3839)

8. W trzech przypadkach nie wystawiono zaświadczeń o udzieleniu pomocy de minimis, i tak w przypadku pomocy de minimis udzielonej na podstawie decyzji nr:

- FB.3120.3.2.2019.EZ (wnioskodawca przed złożeniem wniosku o udzielenie ulgi zawiesił prowadzoną przez siebie działalność gospodarczą), dotyczącej umorzenia odsetek od zaległości podatkowych w kwocie 2,5 tys. zł, nie wystawiono zaświadczenia o udzieleniu takiej pomocy, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z tym przepisem podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z błędnej interpretacji przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 2411-2450, 3902-3906)

¹¹⁸ Sprawy nr: FB.3150.3.2020.AF, FB.3150.7.2020.AF, FB.3150.10.2020.AF, FB.3150.1.2021.AF, FB.3150.4.2021.AF i FB.3150.4.2022.AF.

- FB.3120.3.21.1.2020.EZ i FB.3120.4.8.2020.EZ dotyczących odpowiednio umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 387 zł i odroczenia terminu zapłaty podatku w kwocie 774 zł wydano zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis tylko na jednego podatnika, pomimo tego, iż w nieruchomości będącej przedmiotem opodatkowania działalność gospodarczą prowadziło dwóch podatników (małżonkowie). Było to niezgodne z art. 2 pkt 16 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej który stanowi, że beneficjentem pomocy jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym podmiot prowadzący działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to błędnej interpretacji przepisów.

(akta kontroli str. 3876-3883, 3902-3906)

9. 13 zaświadczeń¹¹⁹ o udzieleniu pomocy de minimis (29,5% zbadanych) wydano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 6 dni od daty wydania decyzji o udzieleniu ulgi podatkowej. Było to niezgodne z §4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis, który stanowił, że zaświadczenia wydaje się z urzędu w dniu udzielenia pomocy publicznej będącej pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, a w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji - wraz z tą decyzją w dniu jej wydania.

Skarbnik wyjaśniła, że spowodowane to było przeoczeniem oraz znacznym obciążeniem pracowników spowodowanym m.in. pandemią Covid-19.

(akta kontroli str. 3843-3844, 3902-3906, 3876-3883)

10. W przypadku niektórych postępowań organ podatkowy udzielił pomocy de minimis pomimo tego, iż beneficjenci pomocy nie przedłożyli dokumentów niezbędnych do jej udzielenia, i tak w przypadku:

- 10 spraw (25% zbadanych) dotyczących udzielenia ulg podatkowych, które stanowiły pomoc publiczną¹²⁰ nie wyegzekwowano od beneficjentów pomocy formularzy informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis,
- pięciu spraw¹²¹ (12,5% zbadanych) nie wyegzekwowano od beneficjentów pomocy zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymali w roku, w którym ubiegali się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy,

wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Stosownie do zapisów 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.

¹¹⁹ wydanych do decyzji nr FB.3120.3.8.2.2020.MK, FB.3120.4.2.2019.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.5.2019.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.3.22.2020.EZ, FB.3120.3.23.4.2020.EZ, FB.3120.3.20.3.2020.EZ, FB.3120.3.16.4.2020.EZ, FB.3120.3.17.3.2020.EZ, FB.3120.3.24.4.220.EZ, FB.3120.4.8.2020.EZ, FB.3120.5.1.2.2020.EZ

¹²⁰ Decyzje nr: FB.3123.3.1.2019.MK, FB.3120.4.4.2019.EZ, FB.3120.4.2.2019.EZ, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3123.4.1.2022.JM, FB.3123.4.1.2021.MK, FB.3120.4.8.2020.EZ, FB.3120.3.21.1.2020.EZ, FB.3123.4.6.2.2020.MK, FB.3123.4.1.2019.MK.

¹²¹ Decyzje nr: FB.3123.3.1.2019.MK, FB.3120.3.1.2021.MK, FB.3120.4.2.1.2020.EZ, FB.3123.4.1.2022.JM i FB.3120.4.8.2020.EZ.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia, ograniczonych zasobów kadrowych oraz znacznego obciążenia pracowników w związku z pandemią Covid-19.

(akta kontroli str. 3849-3853, 3902-3906, 3894-3901)

11. Niektóre dane zawarte w sprawozdaniach przekazanych do UOKiK nie były tożsame z danymi zawartymi w wydanych przez organ decyzjach o przyznaniu ulgi, i tak:

- w 13 przypadkach¹²² podano inną podstawę prawną niż w decyzjach,
- w siedmiu przypadkach¹²³ - nieprawidłowy numer decyzji przyznającej ulgę,
- w jednym przypadku¹²⁴ (decyzja nr FB.3123.5.2.2021.MK) – nieprawidłowy przedmiot udzielonej decyzji (w SHRIMP podano, że rozłożono na raty zaległość podatkową, zaś z decyzji wynikało, że rozłożono na raty spłatę i raty podatku).

Referent odpowiedzialna za wprowadzanie danych o udzielonej pomocy de minimis do SHRIMP wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 3907-3910, 3922-3923)

12. Nie w pełni rzetelnie sporządzono:

a) wykazy osób prawnych, fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł za poszczególne lata okresu 2019-2021, bowiem:

- nie ujęto jednego podatnika¹²⁵, któremu umorzono odsetki od zaległości podatkowych w kwocie 2 530 zł (wykaz za 2019 r.),
- nie ujęto jednego podatnika¹²⁶, któremu umorzono zaległości podatkowe w kwocie 387 zł (wykaz za 2020 r.),
- nie ujęto jednego podatnika¹²⁷, któremu odroczone termin zapłaty podatku w kwocie 11 382 zł (wykaz za 2021 r.),

pomimo tego, iż obowiązek upublicznienia tych danych wynikał z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ufp.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia i błędnej interpretacji przepisów.

(akta kontroli str. 3924-3955, 3962-3966)

b) wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej, bowiem:

- nie wykazano jednego podatnika¹²⁸, któremu umorzono zaległości podatkowe w kwocie 2 530 zł (wykaz za 2019 r.),

¹²² Decyzje nr: FB.3120.4.2.2019.EZ, FB.3120.4.2.2022.MK, FB.3120.4.3.2020.EZ, FB.3120.4.4.2019.EZ, FB.3120.4.6.2019.EZ, FB.3120.5.2.2019.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.4.6.2020.EZ, FB.3120.4.7.2020.EZ, FB.3120.4.11.2020.EZ, FB.3120.4.3.2019.EZ i FB.3120.4.5.2019.EZ.

¹²³ Decyzje nr: FB.3120.4.2.2022.MK, FB.3120.4.2.2021.EZ, FB.3120.4.3.1.2021.EZ, FB.3120.4.1.1.2021.EZ, FB.3120.5.1.2.2020.EZ, FB.3120.4.3.2022.EZ i FB.3123.5.2.2021.MK.

¹²⁴

¹²⁵ Decyzja nr FB.3120.3.2.2019.EZ

¹²⁶ Decyzja nr FB.3120.3.21.1.2020.EZ

¹²⁷ Decyzja nr FB.3120.4.11.2020.EZ

¹²⁸ Decyzja nr FB.3120.3.2.2019.EZ

- nie wykazano dwóch podatników¹²⁹, którym udzielono pomocy de minimis w postaci umorzenia zaległości podatkowych w kwocie odpowiednio 307 zł i 387 zł (wykaz za 2020 r.),
- nie ujęto jednego podatnika¹³⁰, któremu udzielono pomocy de minimis w postaci odroczenia terminu zapłaty podatku w kwocie 11 382 zł (wykaz za 2021 r.),

wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ufp.

Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 2528-2606, 3924-3955, 3962-3966)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie. W Urzędzie nie przestrzegano w pełni wymogów określonych w Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem we wszystkich 40 badanych postępowaniach (61,5% zakończonych w badanym okresie przyznaniem ulg), a dotyczyły one głównie niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej), sporządzania uzasadnienia faktycznego decyzji w sposób nie w pełni zgodny z wymogiem określonym w art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 ww. ustawy (100% zbadanych decyzji), a także nieterminowego załatwienia 15% zbadanych spraw. Nieprawidłowości stwierdzono także w postępowaniach w sprawie przyznania:

- ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, a polegały one głównie na nieprzestrzeganiu w pełni Zasad udzielania ulg cywilnoprawnych (30% zbadanych spraw),
- pomocy publicznej, które polegały na niewyegzekwowaniu od podatników niektórych wymaganych dokumentów (30% zbadanych spraw) i nieterminowym wydaniu zaświadczeń o udzieleniu pomocy (28,8%).

Nierzetelnie sporządzono również sprawozdania z udzielonej pomocy publicznej (53,3% zbadanych przypadków) oraz wszystkie wykazy za lata 2019-2021 dotyczące udzielenia ulg podatkowych oraz udzielenia pomocy publicznej.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

4.1. Zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tytułu dochodów własnych oraz z udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym nie były przedmiotem analizy i oceny ryzyka, w myśl zasad opisanych w pkt 3 Identyfikacja ryzyka załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z ww. wytycznymi, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki.

Szacowanie ryzyka w Urzędzie odbywało się na potrzeby audytu wewnętrznego i ujęte było w dokumencie pn. „Szacowanie ryzyka w Urzędzie Miejskim w Morągu na potrzeby audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej”.

Burmistrz wyjaśnił, że analiza ryzyka jest przeprowadzana każdego roku wg zasad opisanych w dokumencie „Szacowanie ryzyka w Urzędzie Miejskim w Morągu na potrzeby audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej”. Podał, że w dokumencie tym wskazano jakie zadania są realizowane, jakie są zagrożenia i skutki. Opisano również

¹²⁹ Decyzja nr FB.3120.3.16.4.2020.EZ i Decyzja nr FB.3120.3.21.1.2020.EZ.

¹³⁰ Decyzja nr FB.3120.4.11.2020.EZ

metody analizy ryzyka. Podał, że nie ma obowiązujących przepisów prawa, w których jednoznacznie byłoby wskazane, jak przeprowadzić analizę ryzyka. Komunikat Ministra Finansów nie jest obowiązującym przepisem prawa, a zawiera jedynie przykłady.

(akta kontroli str. 3967-3996)

4.2. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło osiem skarg, spośród których jedna dotyczyła przekazania decyzji dotyczącej wymiaru podatku od nieruchomości na nieprawidłowy – zdaniem skarżącego – adres. Skarga została uznana za zasadną. Rozpatrzono ją w terminie siedmiu dni od daty jej wpływu, tj. zgodnie z art. 237 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³¹ (dalej: „Kpa”). Stosownie do wymogów art. 237 §3 Kpa poinformowano skarżącego o sposobie załatwienia skargi, a zawiadomienie zawierało wszystkie elementy określone w art. 238 §1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 3997-3998)

4.3. W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono 16 kontroli zewnętrznych, spośród których jedna obejmowała zagadnienia związane z wymiarem podatków oraz udzielaniem ulg podatkowych.

W wyniku ww. kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie¹³² stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- przyjmowaniu deklaracji i informacji podatkowych zawierających błędy formalne i niezgodnych z dokumentami źródłowymi,
- ujmowaniu w decyzjach wymiarowych i przyznających ulgi nieprawidłowego organu podatkowego,
- nieprzesyłaniu decyzji dotyczących ulg w spłacie zobowiązań do wszystkich współwłaścicieli.

W ramach realizacji zaleceń pokontrolnych pouczono pracowników¹³³ o obowiązku dokonywania kontroli poprawności złożonych informacji i deklaracji podatkowych. Ponadto zobowiązano ich do zamieszczania na decyzjach prawidłowej nazwy organu podatkowego oraz do wysyłania decyzji do wszystkich współwłaścicieli.

(akta kontroli str. 3999)

4.4. W wyniku przeprowadzonego w 2019 r. audytu wewnętrznego, dotyczącego udzielania ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

W badanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących realizacji dochodów własnych.

(akta kontroli str. 4000-4001)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą niewłaściwie sprawowano nadzór nad realizacją dochodów własnych, skutkiem czego były nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli NIK. Dotyczyły one, m.in. błędnego wymiaru podatku od nieruchomości, nierzetelnego dokonywania czynności sprawdzających w przypadkach rozbieżności danych w deklaracjach podatkowych z innymi danymi będącymi w posiadaniu Urzędu, nieterminowego dochodzenia zaległości, sposobu udzielania ulg oraz braku i nierzetelnych działań w zakresie dokonywania odpisów przedawnionych należności.

¹³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 755, ze zm.

¹³² Wystąpienie pokontrolne nr RIO.II.600-23/2022 z dnia 9.08.2022 r.

¹³³ Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne nr OS.1710.1.2022.KA z dnia 6.09.2022 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie w sposób niewystarczający prowadzono bieżący nadzór nad realizacją dochodów własnych. Pomimo identyfikowania przez Urząd ryzyk nie podjęto skutecznych działań zaradczych, aby zapobiec powstawaniu nieprawidłowości. Świadczą o tym ujawnione w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie m.in. naliczania podatku od nieruchomości, windykacji należności oraz udzielania zarówno ulg w spłacie należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych jak i pomocy publicznej.

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 Stwierdzone nieprawidłowości zakresie udzielania ulg podatkowych oraz ulg w należnościach o charakterze cywilnoprawnym wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie.
- Wnioski
1. Podejmowanie działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie przedłożyli informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego.
 2. Rzetelne weryfikowanie danych wykazanych przez podatników w informacjach i deklaracjach podatkowych.
 3. Niezwłoczne kierowanie upomnień oraz tytułów wykonawczych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.
 4. Prowadzenie działań windykacyjnych wobec wszystkich dłużników zalegających z zapłatą należności cywilnoprawnych.
 5. Dokonywanie na bieżąco w księgach rachunkowych odpisów przedawnionych należności.
 6. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz gromadzenie dowodów potwierdzających okoliczności wskazywane we wnioskach podatników.
 7. Prowadzenie spraw dotyczących udzielenia ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.
 8. Udzielanie pomocy de minimis po uzyskaniu dokumentów wymaganych ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz przepisami rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o taką pomoc.
 9. Terminowe oraz rzetelne sporządzanie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie.
 10. Rzetelne sporządzanie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz wykazów osób prawnych, fizycznych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg i pomocy publicznej.
 11. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań związanych z pozyskiwaniem dochodów własnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 wykonania uwagi i 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, dnia 21 lipca 2023 r.

Kontrolerzy:
Izabela Kowalska
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Saba
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis