



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.04.2023

Jacek Wiśniowski
Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego
Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim
ul. A. Świętochowskiego 14
11-100 Lidzbark Warmiński

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/072 Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim, ul. A. Świętochowskiego 14, 11-100 Lidzbark Warmiński ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wiśniowski, Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego ² , od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/69/2023 z 15 maja 2023 r.2. Beata Saba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2023 z 26 stycznia 2023 r.3. Lidia Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/59/2023 z 17 kwietnia 2023 r.4. Izabela Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/58/2023 z 17 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-7)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania w celu pozyskania dochodów własnych, jednak nie były one w pełni prawidłowe. Stwierdzono bowiem, że naliczania podatków od nieruchomości i od środków transportowych dokonywano zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską w Lidzbarku Warmińskim⁵ i rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową. Kontrola wykazała jednak przypadki nieprawidłowego wymierzania i poboru podatków i opłat, a dotyczyły one: naliczania podatku od nieruchomości za niewłaściwe okresy (31,4% badanych przypadków), prowadzenia w ograniczonym zakresie czynności sprawdzających (9%) oraz braku

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz lub organ podatkowy.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Rada Miejska.

działań w celu stwierdzenia wystąpienia przesłanek do ewentualnego naliczenia opłaty planistycznej.

Przy sprzedaży, wdzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości postępowano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ i uchwałami Rady Miejskiej. Nierzetelnie wywiązano się jednak z określonego w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązku opracowania Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022.

W Urzędzie prowadzono prawidłowe działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych. Monitorowano wpływy tych należności, a w zależności od ich charakteru wystawiano upomnienia, wezwania do zapłaty, tytuły wykonawcze oraz pozwy o zapłatę, na ogół z zachowaniem terminów określonych w obowiązujących w Urzędzie regulacjach (92,5% badanych upomnień).

NIK negatywnie ocenia natomiast sposób prowadzenia przez Burmistrza postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych, bowiem we wszystkich badanych postępowaniach (50,6% zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgi) stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one niepełnego przestrzegania wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, w tym głównie niepodejmowania wszystkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, nieprawidłowego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji, a także niezakończenia postępowań w terminie wymaganym przepisami tej ustawy. Przy udzielaniu ulg cywilnoprawnych nie przestrzegano niektórych postanowień wprowadzonych uchwałą Rady Miejskiej⁸, gdyż nierzetelnie udokumentowano przesłanki udzielenia ww. ulg oraz nie zakwalifikowano ich udzielenia jako pomocy de minimis.

W Urzędzie nie w pełni prawidłowo stosowano także zasady przyznawania pomocy de minimis przy udzielaniu ulg podatkowych. Wprawdzie udzielana pomoc de minimis nie przekraczała progów ustawowych, jednak stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. przyznawania pomocy, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji (39% badanych przypadków) oraz nieterminowego wydawania zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis (21,7%). Ponadto udzielono pomocy de minimis podatnikowi, który nie był przedsiębiorcą (11,6%). Sporządzano informacje o udzieleniu pomocy de minimis, jednakże dane w nich zawarte były nie w pełni rzetelne (30,4% badanych), a dwie z nich (8,7% badanych) przekazano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹ z opóźnieniem.

Na ogół prawidłowo wywiązywano się z obowiązku określonego w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, gdyż terminowo i w większości przypadków prawidłowo, sporządzono i udostępniono informacje o osobach fizycznych, prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, bądź udzielono pomocy publicznej. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch wykazach, a dotyczyły one m.in. nierzetelnego wykazania danych o czterech podatnikach.

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 ufp.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

⁸ Nr BR.0007.8.2011.EK Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 23 lutego 2011 r., ze zmianami. Dalej: Uchwała w sprawie w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg mających charakter cywilnoprawny.

⁹ Dalej: Prezes UOKiK.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ustawa ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych

1.1. W latach 2019-2022 dochody własne Miasta Lidzbark Warmiński¹² wyniosły odpowiednio: 37 857,6 tys. zł, 39 858,4 tys. zł, 44 040,9 tys. zł oraz 48 605,9 tys. zł, co stanowiło: 47,9%, 41,6%, 45,6% oraz 50,2% dochodów ogółem.

W 2022 r. odnotowano wzrost dochodów własnych Miasta w porównaniu do roku poprzedniego o 4 565 tys. zł (o 10,4%), a wynikało to głównie ze wzrostu:

- dochodów z tytułu podatków o 1 332,8 tys. zł (o 11,6%), w tym m.in. z tytułu podatków od: nieruchomości – o 1 060,9 tys. zł (o 10,5%) i czynności cywilnoprawnych – o 163,9 tys. zł (o 18,6%);
- pozostałych dochodów własnych o 2 389,1 tys. zł (o 15,2%), w tym m.in. uzyskiwanych na podstawie odrębnych przepisów – o 1 288,2 tys. zł (o 25,5%);
- udziału we wpływach z podatku dochodowego: od osób od osób fizycznych – o 770,2 tys. zł (o 4,8%) oraz prawnych – o 43,1 tys. zł (o 7,7%).

W sprawie zmian w dochodach własnych Skarbnik podała, że:

- Wzrost dochodów w 2022 r. z tytułu podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz opłaty miejscowej w porównaniu do 2021 r. był wynikiem podniesienia stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych o 10% oraz podniesienia stawki opłaty miejscowej o 5%. Wzrost ten spowodowany był wysokim wzrostem inflacji, przy czym stawki te nie przekroczyły górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na 2022 r. określonych Obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 22 lipca 2021 r. (M.P. poz. 724). Na wzrost wysokości dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie kart podatkowej mogło mieć wpływ to, że karta podatkowa stała się coraz bardziej atrakcyjną formą opodatkowania dla małych przedsiębiorców. W przypadku pozostałych dochodów własnych uzyskiwanych m.in. przez gminne jednostki budżetowe, wyższe dochody były wynikiem wzrostu z tytułu odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej i rodzinnych domach pomocy, za schronienie i za świadczone usługi opiekuńcze, odpłatności za obiady i posiłki w szkołach i podopiecznych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej¹³.
- Spadek dochodów w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. z tytułu opłaty skarbowej spowodowany był prawdopodobnie mniejszą aktywnością w załatwieniu indywidualnych spraw urzędowych w porównaniu z 2021 r. Dochody uzyskiwane na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami uległy zmniejszeniu w wyniku bezskutecznej egzekucji komorniczej (brak majątku lub niskie dochody, z których mogła być prowadzona egzekucja).

Skarbnik wyjaśniła ponadto, że sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią Covid-19 spowodowała uzyskanie dochodów w niższej wysokości niż planowano. Osłabiło to kondycję społeczno-gospodarczą Miasta. Skutkiem tego było zmniejszenie wydatków na realizację zadań bieżących oraz ograniczenie możliwości wygospodarowania środków własnych na realizację planowanych inwestycji. W związku z tym Miasto w 2020 r. odsunęło w czasie realizację zadań

¹¹ 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.

¹² Dalej: Miasto.

¹³ Dalej: MOPS.

inwestycyjnych, na które uzyskało dofinansowanie: pn.: „Historia i piękno - ogrody Biskupa Ignacego Krasickiego” oraz pn.: „Ochrona różnorodności biologicznej przy rzece Łynie w Lidzbarku Warmińskim”.

(akta kontroli str. 69-70, 490-496)

1.2. W latach 2019-2022 Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lidzbarku Warmińskim¹⁴ zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania budynków ujętych w: zawiadomieniach o zakończeniu ich budowy/przebudowy lub wydanych pozwoleń na użytkowanie¹⁵.

Badanie spraw dotyczących wszystkich 99 budynków, w tym 33 dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 66, które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy¹⁶ wykazało m.in., że we 95 przypadkach właściciele nieruchomości złożyli do Urzędu informacje/deklaracje podatkowe.

Ustalono, że w czterech przypadkach¹⁷, do czasu kontroli NIK¹⁸, nie podjęto działań w celu wezwania podatników do złożenia przez nich informacji i nie wszczęto postępowań w celu określenia zobowiązania podatkowego, co szerzej opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Spośród ww. 99 budynków, 10 budynków było z więcej niż jednym lokalem mieszkalnym (łącznie 70 mieszkań). W przypadku 22 lokali mieszkalnych, organ podatkowy naliczał podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości (mieszkania), a nie od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, co szerzej opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 71-182)

1.3. W Urzędzie prowadzono bazę podatników oraz nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W latach 2019-2022 podatnicy złożyli łącznie 2 337 informacji i deklaracji na podatek od nieruchomości. I tak:

- osoby fizyczne¹⁹ złożyły łącznie 1 505 informacji w sprawie podatku od nieruchomości (odpowiednio w latach: 390, 300, 402 i 413), a liczba wydanych w tym okresie decyzji wyniosła łącznie 19 037 (odpowiednio: 4 690, 4 712, 4 783 i 4 852);
- osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej – złożyły łącznie 832 deklaracji na podatek od nieruchomości (odpowiednio: 213, 224, 208 i 187).

(akta kontroli str. 183-184)

Analiza 43 spraw podatkowych²⁰ wykazała, że:

¹⁴ Dalej: PINB.

¹⁵ Dalej: zaświadczenia PINB.

¹⁶ W 2019 r. były to 25 budynki (dziewięć wydanych pozwoleń na użytkowanie i 16 zgłoszeń o zakończeniu budowy), w 2020 r. – 21, odpowiednio: cztery i 17, w 2021 r. – 30, odpowiednio: 13 i 17 oraz 2022 r. – 23, odpowiednio: siedem i 16.

¹⁷ Po dwa z 2019 r. i 2021 r.

¹⁸ tj. do 27 stycznia 2023 r.

¹⁹ 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.

²⁰ Próba obejmowała 23 sprawy dotyczące osób fizycznych i 20 dotyczących osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej.

- W pięciu przypadkach (z 23 objętych badaniem) informacje o podatku od nieruchomości (osoby fizyczne) podatnicy złożyli terminowo, zaś w 18 przypadkach z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 479 dni w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²¹. W trzech przypadkach, w których wystąpiło największe opóźnienie wezwano podatników do złożenia informacji. Jak wyjaśniła Skarbnik, opóźnienia w złożeniu informacji nie uszczupliły wpływów do budżetu Miasta, ponieważ wszyscy zapłacili należne podatki.
- 16 deklaracji na podatek od nieruchomości (osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej) podatnicy złożyli w terminach zgodnych z art. 6 ust. 9 pkt 1 ww. ustawy, zaś w czterech – z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 43 dni. W jednym przypadku wezwano podatnika, który miał największe opóźnienie, do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości.
- Wszystkie informacje oraz deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości złożono na formularzach określonych w uchwale Rady Miejskiej w sprawie wzorów formularzy dla podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego²², obowiązującej do 1 lipca 2019 r., zaś po tym terminie na formularzach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wzorów informacji i deklaracji²³.
- We wszystkich przypadkach pracownicy Urzędu dokonywali weryfikacji danych wynikających z deklaracji podatkowych z danymi z prowadzonej ewidencji podatkowej nieruchomości oraz ewidencji gruntów i budynków oraz z danymi otrzymywanymi od PINB.
- W 21 przypadkach (z 23 objętych badaniem), informacje składane przez podatników weryfikowano z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych, tj. m. in. z danymi z ewidencji gruntów i budynków, z ewidencji podatkowej, otrzymanymi z PINB oraz zapisami w księgach wieczystych. W wyniku powtórnej weryfikacji ww. danych dokonanej w toku kontroli NIK ustalono jednak, że w dwóch²⁴ przypadkach, pomimo posiadania wiedzy o rozbieżnościach dotyczących powierzchni nieruchomości podlegających opodatkowaniu, nie podjęto działań w celu ich rozstrzygnięcia i w konsekwencji naliczono podatek w nieprawidłowej wysokości, co szerzej opisano w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W dokumentacji związanej z wydaniem 20 decyzji podatkowych wybranych losowo, porównano dane zawarte w informacjach składanych przez podatników z danymi zawartymi w zawiadomieniach ze Starostwa Powiatowego w Lidzbarku Warmińskim o zmianie w ewidencji gruntów i budynków²⁵, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²⁶ oraz w zawiadomieniach PINB i ustalono, że wszystkie decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej, a stawki podatku były zgodne z uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską²⁷.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

²² Uchwała nr XLVI/374/2017 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 29.11.2017 r. w sprawie wzorów formularzy dla podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. (Dz. U. Woj. Warm.-Maz. poz. 4855 z 6 grudnia 2017 r.).

²³ 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).

²⁴ FN.3120.1.1.1034.2023, FN.3120.1.1.3716.2023.

²⁵ Dalej: zawiadomienia ze Starostwa.

²⁶ Dalej: CEIDG.

²⁷ Uchwała Nr XXXI/245/2016 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, Uchwała Nr XXXII/214/2020 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2021 rok, Uchwała Nr XLVII/337/2021 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 r., Uchwała Nr LXIII/475/2022 Rady

We wszystkich przypadkach decyzje wysłano do wszystkich współwłaścicieli lub posiadaczy nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania.

(akta kontroli str. 185-256, 268-299, 378-385)

1.4. Na dzień 20 kwietnia 2023 r. według danych z CEIDG na terenie Miasta zarejestrowanych było 998 podmiotów gospodarczych, w tym aktywnych 730.

Jak wyjaśnił Burmistrz, w Urzędzie nie dokonywano analizy ile spośród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w CEIDG, prowadzi taką działalność w miejscu zamieszkania, ponieważ po przeprowadzeniu próbnej analizy zbieżności adresów prowadzenia działalności gospodarczej z miejscem zamieszkania przedsiębiorców stwierdzono, iż wielu z nich zaznacza adres zamieszkania jako główne stałe miejsce wykonywania działalności w rzeczywistości nie wykonując jej pod wskazanym adresem.

Analizą objęto dokumentację dotyczącą 53 podmiotów gospodarczych²⁸, które w CEIDG zarejestrowały działalność pod adresem zamieszkania/zameldowania. I tak pięciu z nich naliczono podatek od nieruchomości według stawek związanych z prowadzeniem działalności, zaś pozostałym naliczono według stawek jak za lokal mieszkalny.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie określono procedur ani norm prawnych do weryfikacji czy lokal mieszkalny był wykorzystywany do działalności gospodarczej. Dodał, że odprowadzanie podatku od nieruchomości lub jej części wykorzystywanej na cele prowadzenia tej działalności weryfikowane było z CEIDG w indywidualnej sprawie podatnika w momencie powstania obowiązku podatkowego, tj. pod kątem sprawdzenia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Ponadto w ramach prowadzonych czynności sprawdzających wybiórczo weryfikowano podmiot gospodarczy z prowadzoną CEIDG, jak również weryfikowano podmioty gospodarcze z wpływającymi do Urzędu zaświadczeniami PINB.

(akta kontroli str. 257-267)

1.5. W Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. I tak w: 2019 r. było 329 takich pojazdów, 2020 r. – 440, 2021 r. – 411 i 2022 r. – 395.

Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatu Lidzbarskiego²⁹ zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych³⁰. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. m.in.: imię i nazwisko lub nazwę (firmę) zbywcy i nabywcy, ich adresy zamieszkania lub siedziby, datę nabycia, zarejestrowania lub wyrejestrowania pojazdu oraz rodzaj i typ środka transportowego, rok produkcji, numer rejestracyjny pojazdu oraz 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 siodło ciągnika, liczbę miejsc do siedzenia w autobusie oraz wpływ pojazdu na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 300-306)

Na podstawie danych o 147 pojazdach z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych³¹ przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową i we wszystkich przypadkach określano wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego. Ustalono również,

Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2023 r.

²⁸ Wybrane losowo przez pracownika Urzędu, poprzez analizę złożonych wniosków.

²⁹ Dalej: Starosta.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm. dalej: rozporządzenie.

³¹ Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji, po 5 z każdego roku objętego kontrolą. Z każdej informacji przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

że w przypadku stwierdzenia rozbieżności w danych zawartych w deklaracjach podatkowych z danymi otrzymanymi od Starosty, wzywano właścicieli pojazdów do złożenia wyjaśnień i korekt deklaracji (dotyczy trzech zakupów³² i jednego zbycia pojazdu³³), a w jednym przypadku wydano decyzję z urzędu³⁴.

(akta kontroli str. 307-327)

1.6. W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 520 deklaracji na podatek od środków transportowych, w tym w: 111 w 2019 r., 152 w 2020 r., 145 w 2021 r. oraz 112 w 2022 r.

Badanie dokumentacji dotyczącej 24 losowo wybranych deklaracji na podatek od środków transportowych³⁵ wykazało, że:

- 13 deklaracji złożono w terminach zgodnych z art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, natomiast 11 deklaracji złożono nieterminowo. Urząd w sześciu przypadkach, w których wystąpiło największe opóźnienie wzywał podatników do złożenia deklaracji, a w jednym z nich wydał decyzję z urzędu.
- Skarbnik podała, że nie wzywano wszystkich podatników do złożenia deklaracji podatkowych, ponieważ obowiązek ich złożenia spoczywa na podatnikach. Deklaracje zostały złożone po terminie, ale nie miało to wpływu na uszczuplenie budżetu ponieważ podatek został naliczony i zapłacony.
- Wszystkie deklaracje sporządzono na formularzu według ustalonego wzoru³⁶.
- We wszystkich sprawach weryfikowano zgodność danych zawartych w deklaracjach z danymi wynikającymi z dwóch baz danych, tj. bazy z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu i bazy samochodów zarejestrowanych oraz wynikającymi z informacjami przekazywanymi przez Starostę.
- We wszystkich przypadkach sprawdzono prawidłowość stawek podatku przyjętych w deklaracjach ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską³⁷ i prawidłowo dokonywano przypisu należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 300, 328-365, 378-385)

Analiza dokumentacji 22 podatników, którzy obowiązani byli do zapłaty podatku przed 2019 r. (tj. np. kupili i zarejestrowali środek transportu) wykazała, że:

- 21 podatników corocznie (w okresie objętym kontrolą) składało deklaracje na podatek od środków transportowych i uiszczało należny podatek, z czego w przypadku dwóch podatników, którzy nie dochowali terminu złożenia deklaracji podatkowych w 2020 r. i 2022 r., Urząd wezwał ich do złożenia deklaracji;
- w przypadku jednego podatnika, który nie składał deklaracji podatkowych w 2020 r. i 2022 r., decyzje w sprawie wymiaru podatku wydano z urzędu.

(akta kontroli str. 366-377)

³² Od października do grudnia 2022 r.

³³ Z października 2022 r.

³⁴ FN.3124.3.17.2021.IB.

³⁵ Po sześć z każdego roku objętego kontrolą.

³⁶ 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).

³⁷ Uchwała Nr II/9/2018 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, Uchwała Nr XXXII/215/2020 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2021 r. i Uchwała Nr XXXII/215/2021 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2022 r.

1.7. W okresie objętym kontrolą: sprzedano 169 nieruchomości³⁸, dokonano zamiany trzech nieruchomości³⁹, zawarto 3 241 umów dzierżawy nieruchomości⁴⁰ i 4 523 umów najmu⁴¹.

Uzyskane wpływy ze sprzedaży wyniosły: 2 012,2 tys. zł w 2019 r., 1 617,9 tys. zł – w 2020 r., 2 217,2 tys. zł w 2021 r., oraz 2 077,1 tys. zł w 2022 r.

Wpływy z dzierżawy wyniosły w: 2019 r. – 191,9 tys. zł, 2020 r. – 207,4 tys. zł, 2021 r. – 230,5 tys. zł, 2022 r. – 224,8 tys. zł, zaś z najmu⁴² odpowiednio: 1 969 tys. zł, 2 038 tys. zł, 2 063 tys. zł i 2 062 tys. zł.

(akta kontroli str. 497-524)

1.8. Stosownie do wymogu art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński⁴³, tj. na lata 2017-2019⁴⁴ oraz 2020-2022⁴⁵, przy czym Zarządzenie zatwierdzające Plan na lata 2020-2022 zostało podpisane 30 listopada 2021 r., co szerzej opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Oba Plany zawierały wszystkie elementy określone art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W Urzędzie nie aktualizowano tych Planów w poszczególnych latach. Jak wyjaśnił Burmistrz, nie skorzystano z możliwości ich aktualizacji, ponieważ ustawa nie nakładała takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 525-540, 738-742)

1.9. Rada Miejska 18 kwietnia 2018 r. uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Lidzbark Warmiński na lata 2018-2022⁴⁶, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁷. Program ten opracowano na pięć lat i zawierał on wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 tej ustawy. W Urzędzie, w latach 2020-2021, Program ten aktualizowano m.in. w zakresie planu remontów.

(akta kontroli str. 541-571)

1.10. Analiza 47 losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości⁴⁸ wykazała, że:

- 36 z nich ujęto w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości, w tym 24 wydzierżawiono, 11 sprzedano i jedną zamieniono.
- 11 nie zostało ujętych w Planie, w tym dziewięć sprzedanych i dwie, które zostały następnie zamienione. Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Geodezji

³⁸ W tym: 34 w 2019 r., 28 w 2020 r., 52 w 2021 r. oraz 55 w 2022 r.

³⁹ Po jednej w 2019 r., 2020 r. i 2022 r.

⁴⁰ W tym 750 w 2019 r., 754 w 2020 r., 836 w 2021 r. oraz 901 w 2022 r.

⁴¹ W tym: 1 153 w 2019 r., 1 127 w 2020 r., 1 134 w 2021 r. oraz 1 109 w 2022 r.

⁴² Dane uzyskane z Administracji Budynków Komunalnych Sp. z o.o., która prowadziła sprawy w zakresie najmu nieruchomości (budynków, garaży, lokali mieszkalnych i użytkowych, będących w 100 % własnością Gminy) na podstawie umów zawartych z Gminą Lidzbark Warmiński, m.in. z dnia 31 sierpnia 2018 r., 27 lipca 2020 r., 26 sierpnia 2022 r.

⁴³ Dalej: Plan wykorzystania zasobu nieruchomości lub Plan.

⁴⁴ Przyjęty Zarządzeniem Nr SE.0050.110.2017.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński na lata 2017-2019.

⁴⁵ Przyjęty Zarządzeniem Nr SE.0050.186.2021.WS Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński na lata 2020-2022.

⁴⁶ Uchwała Nr LIII/424/2018 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

⁴⁸ W tym 20 nieruchomości sprzedanych, 24 wydzierżawionych w trybie bezprzetargowym oraz trzy nieruchomości zamienione na inne.

i Gospodarki Nieruchomościami⁴⁹, działki sprzedane zostały na wniosek zainteresowanych, po sporządzeniu operatów szacunkowych, zaś zamiany dokonano na podstawie Uchwał Rady Miejskiej⁵⁰.

- Metodą ustalenia wartości wszystkich objętych badaniem nieruchomości wystawionych do sprzedaży i zamiany były operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawców majątkowych. W przypadku wszystkich nieruchomości objętych badaniem, na które zawarto umowy dzierżawy, ich wartość ustalano w oparciu o stawki określone w Zarządzeniach Burmistrza⁵¹.

(akta kontroli str. 572-686)

1.11. W objętych ww. analizą umowach dzierżawy nieruchomości zawarto zapisy dotyczące m.in.: warunków waloryzacji czynszu (o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa GUS do 31 marca każdego roku), możliwości zmiany na skutek jednostronnego oświadczenia woli wydzierżawiającego⁵² w przypadku zmiany wysokości stawek czynszu za dzierżawę określonych w zarządzeniu, 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 i przyległego terenu.

(akta kontroli str. 572-686)

1.12. W latach 2019-2022 Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawach majątkowych Miasta, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub ich wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Kierownik GG wyjaśniła, że w takich przypadkach indywidualnie uzyskiwano zgodę Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 572-581)

1.13. Analiza 44 losowo wybranych spraw dotyczących wydzierżawiania (24 umowy) oraz sprzedaży nieruchomości (20 umów) w latach 2019-2022 wykazała m.in., że:

- w 12 przypadkach sprzedaży dokonano zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w trybie przetargowym, (w tym dziewięć nieograniczonego i trzech ograniczonego), a w ośmiu 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 ww. ustawy, tj. na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego,
- wszystkie umowy sprzedaży zawarte zostały zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w formie aktu notarialnego,

⁴⁹ Dalej: Kierownik GG.

⁵⁰ Uchwała Nr XX/155/2020 z dnia 30 marca 2020 r. i Uchwała Nr LII/388/2022 z dnia 30 marca 2022 r.

⁵¹ Zarządzenie Nr SE.0050.99.2017.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntu komunalnego położonego w granicach administracyjnych miasta Lidzbark Warmiński (ze zm.), Zarządzenie Nr SE.0050.73.2020.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntu komunalnego położonego w granicach administracyjnych miasta Lidzbark Warmiński (ze zm.), Zarządzenie Nr SE.0050.34.2021.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntu komunalnego położonego w granicach administracyjnych miasta Lidzbark Warmiński (ze zm.), Zarządzenie Nr SE.0050.4.2022.WS Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 5 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntu komunalnego położonego w granicach administracyjnych miasta Lidzbark Warmiński.

⁵² Miasta.

- we wszystkich przypadkach nieruchomości wydzierżawiono w trybie bezprzetargowym, zgodnie z §17 ust. 1 zasad gospodarowania nieruchomościami⁵³,
- w czterech przypadkach umowy dzierżawy zawarto na okres 10 lat, (do zawarcia umów uzyskano zgodę Rady Miejskiej),
- informacje o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez wywieszenie wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczenie na stronach internetowych Urzędu.

(akta kontroli str. 572-686)

1.14. W latach 2019-2022 w nie pobierano opłaty adiacenckiej. W okresie tym na terenie Miasta obowiązywała Uchwała Nr VII/56/07 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 13 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej na podstawie, której określono 20-procentową stawkę tej opłaty (20% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu).

Jak wyjaśnił Burmistrz, w ww. latach nie prowadzono analiz możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej z uwagi na to, że nie wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczanie takiej opłaty.

(akta kontroli str. 687-689, 738-742)

1.15. W latach objętych kontrolą nie pobierano opłaty planistycznej. Na terenie Miasta w latach 2014-2022 uchwalono 11 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵⁴.

Pomimo uchwalenia MPZP, do czasu kontroli NIK⁵⁵ nie podejmowano działań (m.in. poprzez analizę otrzymanych aktów notarialnych) mających na celu ustalenie, czy w wyniku uchwalenia tych planów nastąpił wzrost wartości nieruchomości, co szerzej opisano w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 690-736)

1.16. W latach objętych kontrolą obowiązywała uchwała dotycząca pobierania opłaty targowej⁵⁶. Od 2020 r. podjęto uchwałę w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej⁵⁷, zaś w 2019 r. uchylono uchwałę w sprawie poboru opłaty za posiadanie psów⁵⁸.

(akta kontroli str. 743-748)

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

⁵³ Uchwała Nr XVI/128/07 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami, ze zm.

⁵⁴ Dalej: MPZP.

⁵⁵ tj. do 27 stycznia 2023 r.

⁵⁶ Uchwała Nr XVII/123/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z 16 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia, ustalenia wysokości opłaty targowej, terminów płatności oraz sposobu jej poboru na 2016 rok, ze zm.

⁵⁷ Uchwała Nr XVI/114/2019 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z 23 października 2019 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, dziennych stawek opłaty miejscowej oraz zasad poboru tej opłaty na 2020 r., ze zm.

⁵⁸ Uchwała Nr XVII/124/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z 16 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości stawek opłaty od posiadania psów, terminu płatności i sposobu jej poboru, uchylona Uchwałą nr LXI/487/2018 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z 25 października 2018 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości stawek opłaty od posiadania psów, terminu płatności i sposobu jej poboru.

z możliwości jej pobierania i nie podjęto również uchwały w sprawie poboru tej opłaty. Nie przeprowadzono szczegółowej analizy wysokości ewentualnych wpływów, ponieważ wprowadzenie tej opłaty wymagało złożoności prac i zwiększenia zatrudnienia. Ponadto ustanowienie jej wywołałoby społeczne niezadowolenie oraz wiązałoby się z trudnościami wynikającymi z jej egzekwowania spowodowanymi niechęcią nakładania nowych opłat na przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 737-742)

1.18. W Urzędzie wprowadzono procedury przeprowadzania kontroli podatkowej u osób fizycznych i prawnych⁵⁹, jednak w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli podatkowych. Burmistrz wyjaśnił, że pomimo opracowania planów kontroli na ww. lata nieprzeprowadzenie kontroli spowodowane było panującą sytuacją epidemiologiczną związaną z pandemią Covid-19. Dodał, że w tym okresie dokonywano czynności sprawdzających poprawności danych zawartych w deklaracjach i informacjach z danymi w: ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo, CEIDG i aktach notarialnych.

(akta kontroli str. 738-742, 749-760)

1.19. W latach 2019-2020 i w 2022 r. (z przerwą na pobieranie opłaty w 2021 r.) nastąpił wzrost opłaty targowej z 22,8 tys. zł w 2019 r. do 29,9 tys. zł w 2022 r., tj. o 8,8%, zaś z roku do roku o 13% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. i o 16% w 2022 r. w porównaniu do 2020 r.

W latach 2020-2022 nastąpił wzrost opłaty miejscowej z 44,5 tys. zł w 2020 r. do 53,1 tys. zł w 2022 r., tj. o 19,3%, zaś z roku do roku o 7% w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. i o 12% w 2022 r. w porównaniu do 2021 r.

Skarbnik wyjaśniła, że wzrost dochodów w 2022 r. z tytułu opłaty miejscowej w porównaniu do 2021 r. był wynikiem podniesienia stawki opłaty miejscowej o 5% na 2022 r. w stosunku do 2021 r.

Na wzrost dochodów z tytułu opłaty targowej w 2022 r. miało wpływ niepobieranie jej 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 Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. W tej ustawie przewidziano wypłatę rekompensaty dla jednostki samorządu terytorialnego⁶¹, w związku z zawieszeniem pobierania opłaty targowej w 2021 r.

Skarbnik dodała, że w celu zwiększenia dochodów własnych na bieżąco analizowano stopień realizacji dochodów w ramach sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu Miasta. W tym celu wprowadzono m.in. Procedury windykacji należności wprowadzone Zarządzeniem Burmistrza⁶².

W zakresie niezyskiwania dochodów we wszystkich możliwych kategoriach dochodów własnych wyjaśniła również, że niepobieranie opłaty reklamowej spowodowane było jej nieobligatoryjnością, złożonością prac związanych z jej wprowadzeniem oraz trudnościami wynikającymi z jej egzekwowania. Natomiast w przypadku opłaty od posiadania psów w Urzędzie przeprowadzono analizę finansową dochodów i kosztów potwierdzającą brak rentowności w poborze tej opłaty. W konsekwencji Rada Miejska uchyliła uchwałę w sprawie wprowadzenia i ustalenia

⁵⁹ Zarządzenie Nr SE.0050.96.2020.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 7 sierpnia 2020 r.

⁶⁰ Dz.U. poz. 2255.

⁶¹ Dalej: jst.

⁶² Zarządzenie Nr SE.0050.98.2020.MG Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 13 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedur windykacji należności w Gminie Miejskiej Lidzbark Warmiński.

wysokości stawek opłaty od posiadania psów, terminu płatności i sposobu jej poboru od 1 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 69-70, 490-496)

1.20. W wyniku przyjęcia w latach 2019-2022 niższych od maksymalnych stawek podatków określonych przez Ministra Finansów⁶³, wysokość dochodów możliwych potencjalnie do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 6 732 tys. zł, tj. o 5,7% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej według górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 5 365,6 tys. zł (11,8%), a podatku od środków transportowych o 1 366,4 tys. zł (51,1%).

W latach 2019-2022 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 559 tys. zł, 1 719,5 tys. zł, 1 650,3 tys. zł oraz 1 803,3 tys. zł, a ich udział w dochodach małał z 6,1% w 2019 r. do 5,9% w 2021 r., żeby wzrosnąć do 6% w 2022 r.

W ww. latach wskutek udzielonych ulg w podatku od nieruchomości wysokość dochodów potencjalnie możliwych do uzyskania z tytułu tego podatku uległa obniżeniu o 515,8 tys. zł.

W wyniku umorzenia zaległości podatkowych w latach 2019-2022, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 1 282,7 tys. zł, tj. o 3,1% w stosunku do uzyskanej kwoty dochodów z tych podatków (41 432,2 tys. zł), z czego: podatku od nieruchomości o 1 275,6 tys. zł, podatku od środków transportowych o 7 tys. zł, podatku rolnego 0,08 tys. zł.

(akta kontroli str. 761)

1.21. W Urzędzie opracowano „Diagnozę społeczno-gospodarczą Lidzbarka Warmińskiego”⁶⁴. W dokumencie tym ujęto szczegółową analizę uwarunkowań wewnętrznych rozwoju Miasta w pięciu podstawowych kategoriach. W jednej z nich, dotyczącej społeczeństwa, dokonano m.in. analizy procesów demograficznych i osadniczych, aktywności i potencjału mieszkańców itd.

(akta kontroli str. 764-777)

1.22. W związku z zachodzącymi negatywnymi tendencjami demograficznymi, w Mieście, jak wyjaśniła Skarbnik, podejmowano działania, które polegały m.in. na: wprowadzeniu darmowej niskoemisyjnej komunikacji miejskiej, modernizacji infrastruktury drogowej, budowie ścieżek rowerowych i chodników, rozbudowie parkingów, poprawie estetyki przestrzeni publicznej (poprzez m.in. nasadzenia, oświetlenie przejść dla pieszych, zakup nowych urządzeń do placów zabaw), budowie infrastruktury uzdrowskiej i budowie nowych mieszkań.

Dodała również, że od 2020 r. w okresie rozliczeń podatkowych prowadzono kampanie „PIT do PIT-a i Lidzbark Warmiński rozkwita” zachęcającą do wpisania w rocznym rozliczeniu adresu Lidzbarka Warmińskiego jako miejsca zamieszkania. Akcja prowadzona była poprzez plakatowanie punktów informacyjnych w Mieście, zamieszczanie informacji na stronach internetowych, projekcję w Kinie Ignacy przed seansami filmowymi.

W latach objętym kontrolą liczba mieszkańców Miasta sukcesywnie malała, tj. z 15 820 osób na koniec 2018 r. do 14 708 osób na koniec 2022 r. (o 1 112 osób, tj. o 7%).

Spadek udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych (PIT) nastąpił w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z 15 096,8 tys. zł do 14 870,2 tys. zł, tj. o 2%. Wzrost udziału miał miejsce w latach 2018-2019 oraz 2021-2022 i wyniósł odpowiednio:

⁶³ 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. poz. 724).

⁶⁴ Załącznik nr 1 Uchwały Nr XLI/292/2021 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 21 czerwca 2021 r.

z 13 560,5 tys. zł do 15 096,8 tys. zł (o 11%) i w latach 2021-2022, tj. w 2021 r. o 8% (16 049,2 tys. zł) w porównaniu do 2020 r., zaś w 2022 r. o 5% (16 819,4 tys. zł) w porównaniu do 2021 r.

(akta kontroli str. 69-70, 490-496, 762)

W latach objętych kontrolą w Mieście z roku na rok wzrastała liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. I tak na koniec 2018 r. było 1 240 takich podmiotów⁶⁵, na koniec 2019 r. liczba ich zwiększyła się do 1 268 (o 28), na koniec 2020 r. do 1 296 (o 28), na koniec 2021 r. do 1 333 (o 37), a na koniec 2022 r. do 1 354 (o 21).

Spadek udziału we wpływach z podatku od osób prawnych (CIT) nastąpił w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. z 307,6 tys. zł do 301,7 tys. zł, tj. o 2% i 2021 r. w porównaniu do 2020 r. z 572,9 tys. zł do 558,3 tys. zł, tj. o 3%.

Wzrost udziału miał miejsce: w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z 301,7 tys. zł do 572,9 tys. zł, tj. o 90% i w 2022 r. o 6%⁶⁶ w porównaniu do 2021 r.

(akta kontroli str. 69-70, 763)

Skarbnik wyjaśniła, że wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych planowana była w kwocie 13 931 tys. zł, zgodnie z przyjętym projektem ustawy budżetowej na 2022 r. Wysokość ta również została potwierdzona w piśmie Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2022 r., informującym o ostatecznych kwotach i przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2022. Dodatkowe środki przyznane zostały w wysokości 2 888,4 tys. zł⁶⁷ i przekazywane w trzech ratach miesięcznych od października do grudnia 2022 r. W związku z tym Miasto w wykonaniu tych udziałów odnotowało wzrost w stosunku do 2021 r.

Dodała również, że ze ww. zwiększenia dochodów jst, zgodnie z art. 70k ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostki samorządu terytorialnego⁶⁸, w latach 2022-2027 Miasto jest obowiązane do przeznaczenia na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii w rozumieniu art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 i 1383) oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15% kwot otrzymanych w 2022 r.

(akta kontroli str. 492-496)

1.23. Miasto przeprowadziło analizę rozwoju sfery gospodarczej w „Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Lidzbarka Warmińskiego do roku 2030”⁶⁹. Jak wyjaśniła Skarbnik, podjęto działania promocyjne terenów inwestycyjnych zarówno strefy przemysłowej, strefy uzdrowiskowej jak i terenów usługowych. Sporządzono foldery inwestycyjne, rozbudowano ofertę inwestycyjną na portalu GISON oraz zakładkę „strefa inwestora” na stronie internetowej www.lidzbarkw.pl. Władze samorządowe organizowały regularne spotkania z przedsiębiorcami, informowały o podejmowanych działaniach, inwestycjach i planach zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzały konsultacje nie tylko dla mieszkańców, ale również i przedsiębiorców.

⁶⁵ Gminne samorządowe jednostki organizacyjne, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne.

⁶⁶ 601,4 tys. zł.

⁶⁷ Pismo Ministra Finansów z dnia 30 września 2022 r. znak: ST3.4753.9.2022 z informacją, że na podstawie art. 70 j ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostki samorządu terytorialnego dla Miasta Lidzbarka Warmińskiego została przyznana kwota 2.888.418,57 zł dodatkowych dochodów na 2022 r. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Dodatkowe środki przekazywane były w trzech ratach miesięcznych począwszy od miesiąca października 2022 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

⁶⁹ Załącznik nr 1 Uchwały Nr XLI/292/2021 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 21 czerwca 2021 r.

Ponadto udzielano kompleksowych informacji inwestorom w Punkcie Obsługi Inwestora⁷⁰ w Urzędzie. W celu pozyskania nowych inwestorów POI współpracował z Centrum Obsługi Inwestorów i Eksporterów działającym w strukturze Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, który m.in. wyszukiwał w dostępnych bazach danych (w kraju i zagranicą) informacji na temat potencjalnych partnerów gospodarczych w eksporcie w celu skontaktowania przedsiębiorców.

Dodatkowo powstała Platforma Przedsiębiorczości Warmii i Mazur z myślą o przedsiębiorstwach z regionu, osobach zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej oraz wszystkich osobach poszukujących informacji gospodarczej z województwa warmińsko-mazurskiego.

Skarbnik dodała, że istniejący w Urzędzie dostęp do Systemu Informacji Przestrzennej umożliwiał pozyskiwanie informacji o istniejących terenach inwestycyjnych i przyczynił się do sprzedaży gminnych działek, co miało realny wpływ na wysokość dochodów własnych Miasta.

(akta kontroli str. 492-496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W czterech przypadkach⁷¹ (z 99 poddanych badaniu), mimo uzyskania z PINB odpowiednio: 1 lutego 2019 r., 19 listopada 2019 r., 3 listopada 2021 r. i 2 lutego 2022 r. zaświadczeń o zakończeniu budowy, do czasu kontroli NIK, tj. do 23 marca 2023 r. nie podjęto działań wobec podatników, którzy wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przedłożyli informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego. W przypadku dwóch podatników obowiązek taki powstał w 2020 r., a w dwóch pozostałych w 2022 r. W trakcie kontroli NIK wezwano tych podatników do złożenia informacji, w tym w trzech przypadkach wymierzono podatek od nieruchomości na łączną kwotę 4,6 tys. zł po złożonych przez podatników informacjach, zaś w jednym wszczęto postępowanie z urzędu.

Skarbnik wyjaśniła, że brak działań wobec ww. podatników wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 378-409)

2. W 22 przypadkach⁷² (z 70 objętych badaniem) w latach 2019-2021 wydano decyzje podatkowe naliczające podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości (lokalu mieszkalnego), a nie od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Skutkowało to zawyżeniem podatku łącznie o 1 tys. zł.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷³ oraz utrwaloną linią orzecniczą⁷⁴ jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części,

⁷⁰ Dalej: POI.

⁷¹ PINB/Lim/7353-2/2019 z 18 stycznia 2019 r., PINB/Lim/7353-48/2019 z 5 listopada 2019 r., PINB/Lim/7353-38/2021 z 4 października 2021 r., PINB/Lim/7353-60/2021 z 30 grudnia 2021 r.

⁷² W tym: siedem lokali mieszkalnych w 2019 r., cztery w 2020 r. i 11 w 2021 r.

⁷³ Dz.U. z 2023 r. poz. 70.

⁷⁴ 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 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.

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 organ podatkowy, w odniesieniu do podatników, którzy w nowo powstałych budynkach (w tym wielorodzinnych), w roku zakończenia ich budowy nabyli lokale mieszkalne, naliczał podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia mieszkania, a nie od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, ponieważ w ocenie organu podatkowego wybudowanie budynku jest okolicznością, o której mowa w art. 6 ust. 2. W ocenie organu podatkowego okolicznością decydującą o powstaniu obowiązku podatkowego jest nabycie prawa własności budynku, a zatem okolicznością, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nie jest tą okolicznością istnienie budynku, ponieważ kupił on istniejący budynek. Stąd też dla nabywcy budynku obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym kupił ten budynek. Pomimo różnych orzecznictw/stanowisk w tym zakresie, organ podatkowy przyjął powyższe stanowisko na podstawie którego dokonywał naliczenia podatku. Takie stanowisko obowiązywało nadal w 2021 r. w opublikowanym w LEX/el.2021 (stan prawny 1 lipca 2021 r.) w komentarzu Podatki i opłaty lokalne, autorstwa: Dowgier Rafał, Etel Leonard, Liszewski Grzegorz, Pahl Bogumił.

Zdaniem NIK, uwzględniając niewątpliwy wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁵ oraz dokonywanej przez ten sąd wykładni przepisów podatkowych zarówno na kierunek orzecznictwa wszystkich sądów administracyjnych, jak i - co do zasady - na stanowiska organów podatkowych, należy przyjąć, że w przypadku nowo wybudowanych budynków lub ich części obowiązek podatkowy powstaje z początkiem roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, także wówczas kiedy w roku zakończenia budowy nastąpiło przeniesienie własności budynku, lub jego części (lokalu mieszkalnego) na inny podmiot. Za prawidłowością takiego stanowiska - w świetle art. 14a §1⁷⁶ Ordynacji podatkowej - wypowiedziało się również Ministerstwo Finansów⁷⁷ stwierdzając, że „(...) zgodnie z aktualnym orzecznictwem wykładnia językowa i systemowa art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wsparta przez wykładnię funkcjonalną prowadzi do konstatacji, że obowiązek podatkowy w odniesieniu do nowo powstałych budynków lub budowli będzie powstawał od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zakończono budowę lub rozpoczęto użytkowanie przed ich ostatecznym wykończeniem, także w sytuacji nabycia danego obiektu przez podmiot, który go nie wybudował”. W tym zakresie Ministerstwo Finansów podzieliło stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 10 marca 2010 r. o sygn. akt II FSK 1766/08.

(akta kontroli str. 123-182, 378-383)

3. W przypadku dwóch decyzji⁷⁸ (z 23 objętych badaniem), w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych naliczono podatek w kwocie wyższej od należnej. Spowodowane to było rozbieżnościami pomiędzy danymi dotyczącymi powierzchni nieruchomości zawartymi w zaświadczeniach otrzymanych przez Urząd

⁷⁵ Dalej: NSA.

⁷⁶ Zgodnie z art. 14a § 1 ordynacji podatkowej na Ministrze Finansów ciąży obowiązek do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, w szczególności wydając z urzędu ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego dotyczące stosowania tych przepisów (objaśnienia podatkowe) przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁷⁷ Pismo z dnia 27 października 2010 r., znak: PL/LS/833/78/SiA/10/227 - link: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/pl-IS-833-78-sia-10-227-powstanie-obowiazku-podatkowego-w-184590764>.

⁷⁸ FN.3120.1.1.1034.2023, FN.3120.1.1.3716.2023.

z PINB, a danymi zawartymi w informacjach składanych przez podatników. Pomimo wiedzy o istniejących rozbieżnościach nie podjęto działań w celu ustalenia powierzchni podlegającej opodatkowaniu. W konsekwencji w:

- Decyzji FN.3120.1.1.3716.2023 z 19 stycznia 2023 r. uwzględniono powierzchnię użytkową wynikającą z danych podanych w informacji przez podatnika – 48 m², (a de facto była to powierzchnia zabudowy), zaś na podstawie danych wynikających z zaświadczenia⁷⁹, powierzchnia użytkowa wynosiła 38,86 m². Skutkowało to zawyżeniem podatku za 2023 r. o kwotę 44,37 zł. W toku kontroli NIK organ podatkowy wysłał wezwania do złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych w celu wyjaśnienia rozbieżności dotyczących powierzchni użytkowej.
- Decyzji FN.3120.1.1.1034.2023 z 19 stycznia 2023 r. uwzględniono powierzchnię użytkową wynikającą z danych podanych w informacji przez podatnika – 24 m², zaś na podstawie danych wynikających z zaświadczenia⁸⁰, powierzchnia użytkowa wynosiła 19,43 m². Skutkowało to zawyżeniem podatku o kwotę 88,75 zł. W toku kontroli NIK organ podatkowy telefonicznie zawiadomił podatnika o wystąpieniu różnic w powierzchni budynku. Podatnik dokonał korekty informacji, a organ podatkowy wydał decyzję nr FN 3120.1.1.4573.2023 z 13 kwietnia 2023 r., przyjmując prawidłową powierzchnię do opodatkowania.

Skarbnik wyjaśniła, że z powodu przeoczenia nie podjęto działań w celu wyjaśnienia ww. rozbieżności.

(akta kontroli str. 185-256, 378-382)

4. Nie wywiązano się należycie z określonego w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸¹ obowiązku opracowania Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński. Wprawdzie sporządzono Plan na lata 2020-2022, jednak zarządzenie zatwierdzające ten Plan zostało podpisane dopiero 30 listopada 2021 r.

Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie przyjęcia planu wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 533-540, 738-742)

5. Mimo uchwalenia 11 MPZP w latach 2014-2022, w badanym okresie, nie podejmowano działań (m.in. poprzez analizę otrzymanych aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości) mających na celu ustalenie, czy w wyniku uchwalenia/zmiany tych planów nastąpił wzrost wartości nieruchomości, co umożliwiłoby ewentualne naliczenie opłaty planistycznej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸². Dopiero w toku kontroli NIK podjęto takie działania i w pięciu przypadkach wszczęto procedury naliczenia opłaty planistycznej.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie obowiązywały pisemne zasady w celu dokonania analizy pod kątem wszczęcia postępowania o ustaleniu opłaty planistycznej, ponieważ nie był to dokument obligatoryjny. W trakcie kontroli wprowadzono zasady ewidencjonowania i procedurę postępowania z aktami notarialnymi obejmującymi transakcje sprzedaży nieruchomości⁸³, w których ujęto prowadzenie ww. analiz.

(akta kontroli str. 690-740)

⁷⁹ Z 21 listopada 2022 r.

⁸⁰ Z 21 listopada 2022 r.

⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

⁸³ Zarządzenie Nr SE.0050.66.2023.WS z dnia 18 kwietnia 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową, a naliczania podatków od nieruchomości i od środków transportowych dokonywano zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały na braku weryfikacji danych podawanych przez podatników w informacjach podatkowych (9% badanych postępowań), naliczenia podatku od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości, a nie od 1 stycznia roku następnego (31,4% badanych) oraz nieprowadzeniu analiz otrzymanych aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości, mających na celu ustalenie przesłanek do ewentualnego naliczenia opłaty planistycznej.

Prawidłowo natomiast realizowano zadania sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości gminnych, stosując odpowiednie przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono jednak, że nie wywiązano się należycie z obowiązku dotyczącego opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022, ponieważ zarządzenie zatwierdzające ten plan zostało podpisane dopiero 30 listopada 2021 r.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych

2.1. W latach 2018-2022 zaległości z tytułu dochodów własnych Miasta wykazywały tendencję wzrostową. W 2019 r. w stosunku do stanu z końca 2018 r. wzrosły o 2% (z 4 726,7 tys. zł w 2018 r. do 4 822,8 tys. zł), w 2020 r. - o 7% (do 5 170,2 tys. zł), w 2021 r. - o 11,6% (do 5 771,5 tys. zł) oraz w 2022 r. - o 5,5% (do 6 088,2 tys. zł).

Na wzrost zaległości ogółem największy wpływ miały zaległości z tytułu:

- podatku od nieruchomości w 2020 r. o 12,5% (z 1 156,7 tys. zł do 1 300,8 tys. zł), a w 2021 r. o 39,4% (z 1 300,8 tys. zł do 1 813 tys. zł),
- innych dochodów gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów w 2022 r. o 148% (z 124,7 tys. zł do 309,9 tys. zł),
- dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych w 2020 r. o 5% (z 3 295 tys. zł do 3 468,6 tys. zł).

Skarbnik wyjaśniła, że wzrost zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wynikał m.in. z niedokonywania w ustawowym terminie wpłat przez zobowiązanych, pomimo systematycznie prowadzonych działań egzekucyjnych, z rosnącej liczby podatników notorycznie zalegających z płatnościami, jak również ze wzrostu stawek od podatku od nieruchomości. Odnośnie innych dochodów uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów, Skarbnik podała, że wzrost zaległości spowodowany był w głównej mierze nieterminowym dokonywaniem wpłat z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem przez jednostkę nienależącą do sektora finansów publicznych (niepubliczne przedszkole). Wzrost zaległości z tytułu dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych wynikał przede wszystkim z zaległości powstałych w związku z realizacją zadań przez MOPS, związanych ze stale rosnącym zadłużeniem wobec funduszu alimentacyjnego w wyniku bezskutecznej egzekucji komorniczej. Natomiast wzrost zaległości z tytułu innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów dotyczył przede wszystkim opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i spowodowany był wzrostem stawki tej opłaty oraz niedokonywaniem wpłat przez zobowiązanych, pomimo na bieżąco prowadzonych działań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 866-950)

2.2. Jak podała Skarbnik, monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłat zaległości podatkowych, prowadzony był poprzez bieżącą analizę

kont podatników po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów przypadających do końca analizowanego okresu. Weryfikacja, czy należność została zapłacona, prowadzona była systematycznie, po terminie płatności każdej raty podatku, w oparciu o obowiązujące w Mieście Procedury windykacji należności.

(akta kontroli str. 932-937)

2.3. W latach 2019-2022 przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków, o których mowa w §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz §2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁴ oraz §2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁵.

Jak wyjaśniła Skarbnik, nie było potrzeby informowania podatników o zamiarze przesłania upomnienia bądź tytułu wykonawczego, gdyż wierzyciel mógł podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku w sytuacji, gdy zachodziły uzasadnione okolicznościami przypuszczenia, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Takie okoliczności nie zachodziły.

(akta kontroli str. 932-937)

2.4. W latach 2019-2022 podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wysłano łącznie 5 974 upomnienia o zapłatę zaległości w kwocie 5 034,1 tys. zł, z czego 3 506 upomnień na zaległości z tytułu podatków (4 345,9 tys. zł) oraz 2 468 na zaległości z tytułu opłat (688,2 tys. zł).

Wystawiono również 1 631 tytułów wykonawczych na kwotę 1 656,7 tys. zł, w tym 911 dotyczyło zaległości podatkowych na kwotę 1 389,2 tys. zł oraz 720 zaległości z tytułu opłat na kwotę 267,5 tys. zł.

W Urzędzie od 13 sierpnia 2020 r. wprowadzono zasady wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, określone w Procedurze windykacji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych należności o charakterze publicznoprawnym⁸⁶. Zgodnie z ww. uregulowaniami, upomnienia należało wysłać niezwłocznie po upływie terminu płatności danej należności, zaś tytuły wykonawcze należało wystawiać systematycznie, po upływie terminu określonego w upomnieniu i otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia jego odbioru.

Skarbnik podała, że termin „niezwłocznie” oznacza pierwszy możliwy termin na wystawienie:

- upomnienia, nie dłużej jednak niż do 60 dni po upływie terminu płatności,
- tytułu wykonawczego po upływie terminu określonego w upomnieniu i otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia, nie dłużej jednak niż do 40 dni po wystąpieniu ww. okoliczności.

Taki pogląd podyktowany jest faktem, że upomnienia i tytuły wykonawcze w zakresie podatków wystawia jeden pracownik, do którego obowiązków, poza ww. czynnościami – należą także inne zadania. Wskazać należy, że liczba upomnień nie jest tożsama z liczbą wystawionych tytułów wykonawczych, bowiem po

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. (uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.) oraz Dz. U. poz. 1294 (uchylony 20 lutego 2021 r.).

⁸⁵ Dz. U. poz. 2083.

⁸⁶ Stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr SE.0050.98.2020.MG z 13 sierpnia 2020 r. (dalej: Procedura windykacji podatków i opłat). Przed tą datą w Urzędzie nie obowiązywały procedury wewnętrzne w tym zakresie.

wystawieniu upomnienia duża liczba dłużników spłaca swoje zobowiązania. Zatem istnieje konieczność wystawienia tytułów wykonawczych na mniejszą liczbę dłużników niż upomnień. Tym samym termin na wystawienie tytułu rzadko przekracza liczbę 40 dni.

(akta kontroli str. 954-957, 1016-1028, 1746-1757)

2.5. Analiza 40 zaległości⁸⁷ na łączną kwotę 161,1 tys. zł wykazała, że upomnienia:

- Przesłano wszystkim podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków.
- Wszystkie spełniały wymogi formalne określone odpowiednio w §8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁸ oraz §4 rozporządzenia z dnia 23 lipca 2020 r. sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁹. Zawierały one wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.
- W 37 przypadkach wystawiono je w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości, zaś w trzech przypadkach po upływie od 41 do 49 dni od powstania zaległości (zagadnienie opisano szczegółowo w pkt 1 w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).
- W 24 przypadkach⁹⁰ na skutek przesłanych upomnień dokonano wpłat zaległych podatków w kwocie 124,4 tys. zł (tj. 74,4% zaległości objętych tymi upomnieniami), zaś w pozostałych 16 - wystawiono tytuły wykonawcze, po których dłużnicy spłacili zaległości w kwocie 14,6 tys. zł (tj. 43% kwot, na które je wystawiono).

(akta kontroli str. 954-975, 1016-1028, 1746-1757)

Analiza 40 tytułów wykonawczych (2,5% ogółu tytułów wykonawczych) na kwotę 99 tys. zł wykazała, że we wszystkich przypadkach⁹¹ przestrzegano uregulowań zawartych w Procedurze windykacji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych należności o charakterze publicznoprawnym, bowiem objęte badaniem tytuły wykonawcze wystawione były zgodnie z obowiązującymi wzorami⁹², wystawiono je w terminie od jednego do 27 dni po upływie terminów określonych w upomnieniach oraz niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych.

Nie stwierdzono przypadków wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego, a także przypadków niewystawienia tytułów wykonawczych mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu.

Po wystawieniu tytułów wykonawczych, w siedmiu przypadkach dłużnicy zapłacili kwotę 23,4 tys. zł (tj. 23,6% zaległości objętych tytułami wykonawczymi), w 23 płatności dokonał komornik skarbowy na kwotę 45,8 tys. zł (tj. 46,3%), natomiast 10 tytułów wykonawczych na kwotę 29,7 tys. zł pozostawało nadal w egzekucji (30% wg stanu na 6 czerwca 2023 r.).

(akta kontroli str. 976-1028, 1746-1757)

⁸⁷ Z tytułu podatków od nieruchomości od osób fizycznych, prawnych oraz od środków transportu, po 10 przypadków z lat 2019-2022.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2015 r.

⁸⁹ Dz. U. poz. 1294, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z lipca 2020 r.

⁹⁰ Tj. po sześć w 2019 r. i 2021 r., w pięciu z 2020 r. oraz siedmiu z 2022 r.

⁹¹ Tj. po 12 sierpnia 2020 r.

⁹² Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. oraz z dnia 25 maja 2020 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz.U. z 2020 r. poz. 968), a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1856).

2.6. W Urzędzie od 13 sierpnia 2020 r. obowiązywała Procedura windykacji należności mających charakter cywilnoprawny, określająca zasady postępowania windykacyjnego zmierzającego do odzyskania niezapłaconej w terminie należności cywilnoprawnej wraz z należnymi odsetkami i kosztami postępowania.

Zgodnie z ww. uregulowaniami:

- wezwania do zapłaty wysyła się: do pięciu miesięcy po upływie terminu płatności w przypadku opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów oraz przekształcenia wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności oraz do dwóch miesięcy po upływie terminu płatności w przypadku dzierżawy gruntów,
- w przypadku braku uregulowania zapłaty, pracownik odpowiedzialny za windykację należności cywilnoprawnych przekazuje radcy prawnemu wniosek o wszczęcie postępowania sądowego wraz z dokumentacją w terminie do trzech miesięcy od daty potwierdzenia odbioru wezwania do zapłaty,
- radca prawny, po otrzymaniu stosownego wniosku, niezwłocznie wszczyna postępowanie sądowe.

W latach 2019-2022 w Urzędzie, przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych, nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem należności cywilnoprawnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków.

Z-ca Burmistrza podał, że nie zachodziły uzasadnione okoliczności, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek zapłaty bez konieczności wszczęcia egzekucji sądowej.

W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 1 077 wezwań do zapłaty zaległości na kwotę 969,8 tys. zł, z czego: 336 na kwotę 716,6 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, 411 na kwotę 153,9 tys. zł w związku z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz 330 na 99,3 tys. zł z tytułu dzierżawy gruntów. W wyniku nieuregulowania zaległości przez zobowiązanych, po skierowaniu do nich wezwań do zapłaty, przekazano radcy prawnemu łącznie 49 wniosków o wszczęcie postępowania sądowego na kwotę 148,1 tys. zł.

Badanie 40 zaległości⁹³ na kwotę 221,5 tys. zł, przeprowadzone pod kątem prawidłowości prowadzenia działań windykacyjnych i naliczania należnych odsetek wykazało, że:

- Wezwania do zapłaty przesłano wszystkim podmiotom posiadającym zaległości oraz że naliczano należne odsetki.
- Wezwania do zapłaty wystawiono w terminach określonych w Procedurze windykacji należności mających charakter cywilnoprawny. Na skutek przesłanych wezwań w 18 przypadkach dłużnicy spłacili zaległości w kwocie 78,3 tys. zł (tj. 35,3% zaległości objętych wezwaniem do zapłaty), zaś w pozostałych 22 przypadkach terminowo skierowano do radcy prawnego wnioski o wszczęcie postępowania sądowego.
- W dwóch przypadkach nie było potrzeby skierowania sprawy na drogę sądową, ponieważ dłużnicy spłacili zaległości. Radca prawny skierował do sądu 18 spraw (w terminie od sześciu do 74 dni od otrzymania ww. wniosków), w jednej sprawie, jak wyjaśnił radca prawny trwa ustalanie zobowiązanych. W kolejnym przypadku⁹⁴ ustalono, że przez 278 dni, tj. od 12 sierpnia 2022 r. do 16 maja 2023 r. nie wniesiono pozwu do sądu z tytułu nieuregulowania opłaty za przekształcenie w prawo własności gruntów za 2022 r. na łączną kwotę 635,3 zł, pomimo,

⁹³ Po 10 z lat 2019-2022, dotyczących opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów oraz przekształcenia wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności (3,7% ogółu wezwań do zapłaty).

⁹⁴ FN.3162.7.282.2022.RK.

że wnioski o wszczęcie postępowania sądowego skierowano do radcy prawnego 11 sierpnia 2022 r. Radca prawny wyjaśnił, że mając na uwadze niską wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste - znacznie poniżej 1 tys. zł - jednym pozwem dochodzę często opłat za dwa lub trzy lata w taki sposób, aby wartość przedmiotu sporu przekroczyła kwotę 1,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 951-953, 1190-1314, 1016-1028, 1738-1745)

2.7. W latach 2019-2022 w Urzędzie wystąpiło 108 przypadków przedawnienia należności podatkowych na kwotę 128,1 tys. zł, z czego 125,5 tys. zł dotyczyło podatków i opłat (101 przypadków), 2,6 tys. zł – zaległości cywilnoprawnych (siedem). Analiza 12 zaległości przedawnionych na kwotę 74,7 tys. zł, obejmujących najwyższe kwoty zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (osoby fizyczne i prawne), podatek od środków transportu oraz opłatę z tytułu gospodarowania odpadami wykazała m.in. , że:

- we wszystkich przypadkach wystawiono upomnienia i skierowano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze,
- w dwóch przypadkach dokonano wpisów hipoteki przymusowej na nieruchomości, z planu podziału nie uzyskano jednak kwot na pokrycie zaległości,
- w 10 przypadkach urzędy skarbowe umorzyły postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 §2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁵,
- w dwóch przypadkach komornik sądowy umorzył z urzędu postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 §1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego⁹⁶.

Jak podała Kierownik Referatu Finansów, po umorzeniu postępowań przez urząd skarbowy lub komornika sądowego, Urząd dokonywał ponownej weryfikacji stanu majątku. W sytuacji jego nieujawnienia, dokonywano odpisów z ksiąg rachunkowych. Skarbnik podała, że w Urzędzie co roku prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat. Analizy te polegały przede wszystkim na szczegółowej weryfikacji kont podatników oraz postanowień w sprawie umorzeń postępowań egzekucyjnych otrzymywanych od naczelników urzędów skarbowych i komorników sądowych. Jako najczęstszą przyczyną umorzeń wskazywano brak majątku, brak środka transportu i innego majątku ruchomego, który można zająć, brak źródeł dochodu, bezskuteczną egzekucję w stosunku do tytułów wykonawczych. W przypadkach zaległości, których wysokość przewyższała koszty wpisu sądowego dokonywano wpisów hipotek przymusowych. Ponadto w każdym roku w Urzędzie dokonywano m.in. analizy majątku sald podatkowych pod kątem możliwości wyegzekwowania zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. W latach 2019-2022 dokonano 22 wpisów hipotek przymusowych na łączną kwotę 357,7 tys. zł, z czego: 10 wpisów na kwotę 145,7 tys. zł w 2019 r., po cztery w latach 2020-2022 odpowiednio na kwotę – 88,5 tys. zł, 72,6 tys. zł oraz 50,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 932-937, 1029-1189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trzech przypadkach (7,5% badanych) upomnienia dotyczące podatku od środków transportowych wystawiono w terminie wynoszącym od 41 do 49 dni⁹⁷ od dnia powstania

⁹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

⁹⁷ Upomnienia nr: 64 z 5 kwietnia 2019 r., 626 z 30 października 2019 r. i 1557/2021 z 27 października 2021 r.

zaległości. Było to niezgodne z §3 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z lipca 2020 r. oraz §7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z listopada 2020 r. Przepisy te stanowiły bowiem, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że ww. upomnienia wystawiono w pierwszym możliwym terminie, w którym było to możliwe. Czynności windykacyjne w Mieście z tytułu podatków i opłat lokalnych w zakresie wystawiania upomnień prowadzi jedna osoba, która ma szeroki zakres obowiązków i nie zajmuje się jedynie podatkiem od środków transportowych, ale również innymi podatkami.

Zdaniem NIK wysyłanie upomnień po upływie od 41 do 49 dni od dnia powstania zaległości trudno uznać za niezwłoczne.

(akta kontroli str. 958-964, 968-972, 1738-1745)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były prawidłowe. Monitorowano wpływy tych należności, a w zależności od ich charakteru wystawiano upomnienia, wezwania do zapłaty, tytuły wykonawcze i pozwy o zapłatę. Dokumenty te spełniały wymogi formalne i wystawiane były w większości badanych przypadków z zachowaniem terminów określonych w procedurach obowiązujących w Urzędzie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast wystawienia trzech upomnień w terminie wynoszącym od 41 do 49 dni od dnia powstania zaległości (7,5% badanych upomnień).

OBSZAR

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 159 wniosków o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 3 888,7 tys. zł. Spośród tych wniosków, 120 dotyczyło umorzenia zaległości na kwotę 2 531,8 tys. zł, trzy – odroczenia terminu płatności należności podatkowej na kwotę 210,1 tys. zł, cztery - rozłożenia na raty płatności należności podatkowej na kwotę 138 tys. zł, a 32 – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 1 008,8 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano 85 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub w części i przyznających ulgi w łącznej kwocie 2 196,2 tys. zł (tj. 56,5% wnioskowanej), z tego:

- 63 decyzji umarzających zaległości w całości lub części na łączną kwotę 1 300,8 tys. zł,
- trzy decyzje o odroczeniu terminu płatności należności na kwotę 211,6 tys. zł,
- trzy decyzje o rozłożeniu na raty płatności należności na kwotę 47,6 tys. zł,
- 16 decyzji odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości wraz z odsetkami na łączną kwotę 636,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1315-1325)

3.2. W okresie objętym kontrolą Urząd wydał dwóm podatnikom trzy decyzje⁹⁸ odmawiające w całości lub części przyznania wnioskowanej ulgi. Od decyzji tych

⁹⁸ Dotyczy decyzji nr: FN.3120.5.22.2020.BP i FN.3120.5.24.2020.BP w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości odpowiednio w łącznej kwocie 12,3 tys. zł oraz 6,1 tys. zł oraz

podatnicy wnieśli odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie⁹⁹. W wyniku rozstrzygnięcia Kolegium jedna zaskarżona decyzja¹⁰⁰ została utrzymana w całości w mocy, zaś dwie¹⁰¹ uchylono w całości i przekazano sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 1326-1493)

3.3. Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 43 postępowań podatkowych (50,6% zakończonych przyznaniem ulg), po przeprowadzeniu których wydano decyzje dotyczące umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 1 234,5 tys. zł. Analiza dokumentacji badanych postępowań podatkowych wykazała m.in., że:

- 1) We wszystkich przypadkach przestrzegano zasady pisemności postępowania (art. 126).
- 2) W żadnym z postępowań zgromadzony materiał nie potwierdzał w pełni okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie ulgi. Nie wywiązano się zatem w pełni z wymogu określonego w art. 122 oraz art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegającego na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia spraw oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Szczegółowy opis zawarto w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- 3) Zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a w sytuacji wydania decyzji częściowo uwzględniającej wnioski strony, przed wydaniem tej decyzji umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 Ordynacji podatkowej).
- 4) 20 wniosków o udzielenie ulgi zawierało wszystkie elementy określone w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej, natomiast w 23 przypadkach stwierdzono braki¹⁰², a Urząd nie wzywał wnioskodawców do ich uzupełnienia. Szczegółowy opis zawarto w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- 5) 37 spraw załatwiono w terminie określonym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, zaś sześć w terminie dłuższym niż miesiąc (opóźnienie wyniosło od 2 do 30 dni). Ponadto, w tych przypadkach, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 140 §1 ww. ustawy, nie zawiadomiono wnioskodawców o przyczynach niedotrzymania terminu oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Szczegółowy opis zawarto w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- 6) Zbadane decyzje zawierały niektóre z elementów określonych w art. 210 §1 Ordynacji podatkowej, tj. m.in. oznaczenie organu podatkowego, strony, datę wydania, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym. Stwierdzono jednak, że cztery decyzje sporządzono nierzetelnie, bowiem podano w ich nieprawidłową podstawę prawną, co opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1684-1737, 1793-1957)

- 7) W żadnej z badanych decyzji nie sporządzono należycie ich uzasadnienia faktycznego. Nie wskazano w nich bowiem tych faktów, które organ podatkowy uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, pomimo że wymóg ten

FN.3120.2.17.2021.IB w sprawie umorzenia części zaległości podatkowej w łącznej kwocie 21,9 tys. zł oraz odmowy umorzenia zaległości w łącznej kwocie 9,8 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości.

⁹⁹ Dalej: Kolegium.

¹⁰⁰ FN.3120.2.17.2021.IB.

¹⁰¹ FN.3120.5.22.2020.BP i FN.3120.5.24.2020.BP.

¹⁰² W 16 przypadkach wnioski nie zawierały NIP, zaś w siedmiu - podpisane zostały niezgodnie z reprezentacją określoną w KRS.

wynikał z art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej. Szczegółowy opis zawarto w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1684-1737, 1793-1957)

W Polityce rachunkowości obowiązującej w Urzędzie nie określono zasad dokonywania odpisów umarzanych zaległości. Kontrola wykazała, że w jednym przypadku¹⁰³ odpisu dokonano po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej ulgę¹⁰⁴, zaś w pozostałych 42 przypadkach¹⁰⁵ (97,7% badanych) odpisu dokonano przed doręczeniem decyzji wnioskodawcom. Szczegółowy opis zawarto w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1684, 1745, 1987-2010)

3.4. Rada Miejska podjęła dwie uchwały dotyczące zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości¹⁰⁶. Zwolnienia te dotyczyły podatku od nieruchomości za grunty, budynki i budowle i ich części, zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej¹⁰⁷ przez przedsiębiorców, których płynność finansowa – w następstwie wystąpienia pandemii Covid-19 – uległa pogorszeniu oraz wystąpił spadek przychodów nie mniejszy niż 40%.

(akta kontroli str. 1960-1986)

3.5. W badanym okresie wpłynęło 14 wniosków o udzielenie ww. zwolnień, na podstawie których organ podatkowy we wszystkich ww. przypadkach zwolnił podatników z obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości w kwocie 89,9 tys. zł. Rada Miejska nie podejmowała uchwał dotyczących zwolnień przedmiotowych z opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 1958-1959)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała Uchwała w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg mających charakter cywilnoprawny, w której określono m.in., że:

- Należności cywilnoprawne w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym mogą być umarzane w całości lub w części, odraczane lub rozkładane na raty.
- Należność może zostać umorzona w całości lub w części, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.
- W przypadku umorzenia części należności określa się termin zapłaty pozostałej części, zaś niedotrzymanie tego terminu przez dłużnika powoduje cofnięcie umorzenia.
- Umorzenie lub udzielenie ulg w spłacie należności następuje w formie umowy zawartej na podstawie przepisów prawa cywilnego.
- Ulga udzielana dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis i udzielana jest zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Do wniosku o udzielenie ulgi należy dołączyć:

¹⁰³ Decyzja nr FN.3120.2.13.2020 z dnia 23.07.2020 r. dotycząca umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 282 zł.

¹⁰⁴ Decyzję podatek odebrał dnia 27 lipca 2020 r., uprawomocniła się dnia 10 sierpnia 2020 r., a odpisu dokonano 1 września 2020 r.

¹⁰⁵ 42 decyzje dotyczące umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 1 234,2 tys. zł.

¹⁰⁶ Uchwały Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim w sprawie zwolnienia z części podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z działalnością gospodarczą oraz przedłużenia terminu płatności podatku od nieruchomości nr XXI/157/2020 z dnia 23.04.2020 r. i nr XXXV/232/2020 z dnia 30.12.2020 r.

¹⁰⁷ W branży handlowej, usługowej i wytwórczej.

- wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie wnioskujący otrzymał w ciągu roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat, albo oświadczenie o wielkości pomocy otrzymanej w tym okresie,
- oświadczenie o wielkości i przeznaczeniu pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis.

(akta kontroli str. 1495-1503)

3.7. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło siedem wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 30,8 tys. zł, w tym pięć dotyczyło umorzenia zaległości (28,9 tys. zł), a dwa - rozłożenia na raty należności cywilnoprawnej (1,9 tys. zł).

W wyniku rozpatrzenia ww. wniosków podpisano dwie umowy¹⁰⁸ dotyczące umorzenia zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów w kwocie 2,6 tys. zł¹⁰⁹ (8,4% wszystkich ulg cywilnoprawnych).

Analiza ww. dwóch spraw¹¹⁰ wykazała, że w obu przypadkach organ podatkowy nie zgromadził materiału dowodowego, który w pełni potwierdzał okoliczności, na które dłużnik powołał się we wnioskach o udzielenie ulgi¹¹¹. Ustalono ponadto, że dłużnik ten prowadził działalność gospodarczą, tym samym przedmiotowa ulga stanowiła pomoc de minimis i powinna być udzielona z zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, do czego zobowiązywał §10 Uchwały w sprawie w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg mających charakter cywilnoprawny. Szczegółowy opis zawarto w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1494-1515)

3.8 W latach 2019-2022, na mocy 23 decyzji udzielono w Urzędzie ulg podatkowych stanowiących pomoc publiczną (de minimis) w rozumieniu art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej na łączną kwotę 402,8 tys. zł, z tego:

- 169,8 tys. zł w związku z umorzeniem zaległości podatkowych oraz odsetek od zaległości podatkowych,
- 24,3 tys. zł w związku z odroczeniem terminu płatności podatku,
- 208,7 tys. zł w związku z rozłożeniem na raty płatności podatku.

Dodatkowo, w latach 2019-2021 Burmistrz udzielił pięciokrotnie¹¹² pomocy de minimis jednej ze wspólnot mieszkaniowych, tj. podmiotowi, który nie był przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, co szczegółowo opisano w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W Urzędzie nie udzielano ulg podatkowych, które stanowiłyby pomoc publiczną w rozumieniu przepisu art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

W latach 2019-2022 udzielono dwóch ulg w spłacie należności cywilnoprawnych¹¹³, które – pomimo tego, iż stosownie do zapisów art. 59 ust. 1 i 2 ufp oraz §10 Uchwały

¹⁰⁸ 15 lutego 2021 r. i 21 kwietnia 2021 r.

¹⁰⁹ Jednemu dłużnikowi umorzono część należności z tytułu wieczystego użytkowania gruntów, tj. za 2020 r. – 1,4 tys. zł (46% kwoty wnioskowanej) i za 2021 r. – 1,2 tys. zł (40%).

¹¹⁰ FN.3136.1.6.2021.RH, FN.3136.1.3.2021.RK.

¹¹¹ Wnioski wpłynęły dnia 9 lutego 2021 r. i 12 kwietnia 2021 r.

¹¹² FN.3120.2.13.2019.JB, FN.3120.2.23.2019.JS, FN.3120.2.26.2019.JS, FN.3120.2.13.2020, FN.3120.2.8.2021.IB.

¹¹³ Sprawy nr FN.3136.1.3.2021.RK oraz FN.3136.1.6.2021.RK, w których podatnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą częściowo umorzono opłatę z tytułu wieczystego użytkowania gruntów w kwocie 2,6 tys. zł.

w sprawie w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg mających charakter cywilnoprawny, stanowiły pomoc publiczną – nie zostały udzielone zgodnie z wymogami określonymi w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co szczegółowo opisano w pkt 3.7. wystąpienia pokontrolnego oraz pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1494-1503, 1516-1519)

3.9. Analiza dokumentacji postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym 23¹¹⁴ ulg stanowiących pomoc de minimis wykazała m.in., że:

- łączna kwota udzielonej pomocy de minimis wyniosła 402,8 tys. zł;
- łączna kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progów ustawowych¹¹⁵, a weryfikacji ww. limitów pracownicy Urzędu dokonywali w systemie SHRIMP¹¹⁶;
- w 14 przypadkach wraz z wnioskami o udzielenie pomocy de minimis uzyskano wszystkie informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹¹⁷ oraz w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹¹⁸, natomiast w dziewięciu przypadkach¹¹⁹ wystąpiły w tym zakresie braki¹²⁰, co szczegółowo opisano w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- każdorazowo wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, które zawierały wszystkie elementy określone w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹²¹;
- w 18 przypadkach zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna była pomocą de minimis wydano w dniu wydania decyzji, tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, natomiast w pięciu przypadkach z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 400 dni, co szczegółowo opisano w pkt 10 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1520-1668, 1738-1745, 1758-1791)

¹¹⁴ 100% postępowań obejmujących pomoc de minimis, z wyjątkiem badania pięciu dokumentacji Wspólnoty mieszkaniowej, szczegółowy opis zawarto w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

¹¹⁵ tj. kwoty 200 tys. euro w przypadku przedsiębiorców, 100 tys. euro w przypadku przedsiębiorców działających w sektorze transportu drogowego towarów lub 15 tys. euro w ramach przyznanej pomocy w rolnictwie.

¹¹⁶ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi UOKiK przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje, pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

¹¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, dalej: ustawa o pomocy publicznej.

¹¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 53 poz. 311, ze zm., rozporządzenie wydane na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniach dotyczących pomocy publicznej.

¹¹⁹ FN.3120.2.2.43.2020.IB, FN.3120.2.21.2019.IB, FN.3120.2.21.2019.IB, FN.3120.2.20.2019.IB, FN.3120.2.20.2019.IB, FN.3120.2.19.2019.IB, FN.3120.2.21.2019.IB, FN.3120.2.2.46.2020.IB, FN.3121.5.2022.JB.

¹²⁰ Nie przedłożono: zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega 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 w tym okresie, informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej oraz informacji dotyczących sytuacji finansowej wnioskodawców, w tym sprawozdań finansowych za okres ostatnich trzech lat obrotowych.

¹²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 350.

3.10. W latach 2019-2022 przekazano Prezesowi UOKiK 28 sprawozdań¹²² o udzielonej pomocy de minimis przyznanej z tytułu ulg podatkowych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 1 i 10 ustawy o pomocy publicznej, sporządzono z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP.

Badanie 23 sprawozdań wykazało, że:

- W 16 przypadkach (69,6% badanych) sprawozdania zawierały dane zgodne ze stanem faktycznym i zostały opracowane zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 i 10 ustawy o pomocy publicznej oraz §2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej¹²³, natomiast w siedmiu sprawozdaniach nieprawidłowo podano m.in. datę udzielania pomocy, kwotę i formę pomocy oraz podstawę prawną. Szczegółowy opis zawarto w pkt 11 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- W 21 przypadkach (91,3%) sprawozdania zostały przekazane w terminie określonym w §6 ust. 2 ww. rozporządzenia, natomiast w dwóch – z opóźnieniem wynoszącym dwa oraz 25 dni. Szczegółowy opis zawarto w pkt 11 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1655-1670)

3.11. W okresie objętym kontrolą 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.

Dane zawarte w wykazach za lata 2019-2021 były zgodne z wydanymi decyzjami. Natomiast w wykazie za 2022 r. dane dotyczące kwot umorzonych zaległości podatkowych nie były zgodne z wydanymi decyzjami przyznającymi te ulgi.

- Osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej w latach 2019-2022. Ustalono, że w 2022 r. do publicznej wiadomości podano wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym Burmistrz udzielił w 2021 r. pomocy publicznej na podstawie ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji¹²⁴. Wykaz ten nie obejmował natomiast czterech podmiotów, którym Burmistrz udzielił w 2021 r. pomocy de minimis. Szczegółowy opis zawarto w pkt 12 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ww. 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.

(akta kontroli str. 1671-1683, 3542-3548)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 43 postępowaniach (100% badanej próby) zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych w kwocie 1 234,5 tys. zł nie wywiązano się z wymogów określonych w art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej,

¹²² Badaniem nie objęto pięciu sprawozdań dotyczących wspólnoty mieszkaniowej (zagadnienie opisano szczegółowo w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

¹²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, (Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.).

¹²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 356, ze zm.

polegających na obowiązku podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. W ww. postępowaniach nie żądano od podatników dokumentów i informacji potwierdzających okoliczności, na które powoływali się wnosząc o udzielenie ulgi. Dotyczyło to:

- a) 16 decyzji¹²⁵ na podstawie, których podatnikowi (Powiat Lidzbarski) umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 29,5 tys. zł. Nie żądano dokumentów, na które podatnik powołał się we wnioskach o udzielenie ulgi, tj. sprawozdań finansowych i budżetowych powiatu z których wynikałoby, że powiat znajduje się w trudnej sytuacji finansowej.

Burmistrz wyjaśnił, że Powiat nie jest podmiotem prawa handlowego, nie prowadzi działalności gospodarczej i nie osiąga zysku, wobec czego uznał, że przedstawiony materiał dowodowy był wystarczający i uzasadniał potrzebę udzielenia ulgi.

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, bowiem z informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że podatnik (Powiat Lidzbarski) miał zaplanowane środki finansowe na podatek od nieruchomości. NIK zwraca uwagę, że podatnik ten we wnioskach o umorzenie powoływał się na te same przesłanki – trudną sytuację finansową w związku z koniecznością realizacji zadań publicznych i obowiązkiem spłaty zaciągniętych kredytów.

(akta kontroli str. 2011-2303, 3542-3549)

- b) 11 decyzji¹²⁶ na podstawie których jednemu podatnikowi (Spółka Miasta Lidzbark Warmiński) umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 991 tys. zł. Zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdzał w pełni przesłanek istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego oraz potwierdzającego okoliczności, na które podatnik powołał się we wnioskach o udzielenie ulgi (w tym m.in. potwierdzających trudną sytuację finansową podatnika i wysokość poniesionych wydatków, w tym inwestycyjnych).

Burmistrz wyjaśnił, że przedstawiony przez podatnika materiał dowodowy był wystarczający i uzasadniał udzielenie ulgi. Podał, że podatnik świadczy usługi na rzecz mieszkańców gminy i realizuje inwestycje, które również służą lokalnej społeczności.

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, bowiem z informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że podatnik miał zaplanowane środki finansowe na podatek od nieruchomości. NIK zwraca uwagę, że podatnik ten we wnioskach o umorzenie powoływał się na te same przesłanki – brak środków finansowych spowodowany realizowanymi inwestycjami, konieczność zaciągnięcia kredytu na zapłatę podatku, a w konsekwencji podniesienie ceny 1m³ dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków.

(akta kontroli str. 2304-2404, 3542-3548)

¹²⁵ Decyzje nr: FN.3120.2.6.2021.IB, FN.3120.2.13.2021.IB, FN.3120.2.23.2021.IB, FN.3120.2.25.2021.IB, FN.3120.2.20.2021.IB, FN.3120.2.26.2021.IB, FN.3120.2.30.2021.IB, FN.3120.2.31.2021.IB, FN.3120.13.9.2022.BP, FN.3120.13.10.2022.BP, FN.3120.13.12.2022.IM, FN.3120.13.13.2022.IM, FN.3120.13.14.2022.KC, FN.3120.13.16.2022.KC, FN.3120.13.17.2022.KC i FN.3120.13.18.2022.IM.

¹²⁶ Decyzje nr: FN.3120.2.3.2018.JB, FN.3120.2.12.2019.JS, FN.3120.2.15.2019.JB, FN.3120.2.18.2019.JS, FN.3120.2.22.2019.JS, FN.3120.2.25.2019.JS, FN.3120.2.2.2020.JS, FN.3120.2.15.2020.JS, FN.3120.2.17.2020.JS, FN.3120.2.19.2021.IB i FN.3120.2.9.2021.IB.

- c) Dziewięciu decyzji¹²⁷, na podstawie których jednemu podatnikowi siedmiokrotnie umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 135,9 tys. zł oraz dwóm podatnikom¹²⁸ umorzono odpowiednio: 69,8 tys. zł i 4,2 tys. zł. Zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdzał w pełni okoliczności, na które podatnicy powołali się we wnioskach, tj. m.in. w zakresie uzyskiwanych przychodów, odwoływania rezerwacji i kwot zwróconych z tego tytułu zaliczek, liczby odwołanych najmów czarterowych, wysokości uzyskanych dotacji i subwencji, liczby i kwot odroczonej zobowiązań oraz kosztów wynagrodzeń pracowników.

Burmistrz wyjaśnił, że jego zdaniem materiał dowodowy potwierdzał trudną sytuację finansową podatników. Podatnik któremu udzielono siedmiu ulg dołączył sprawozdania finansowe wraz z informacją dodatkową i opinią biegłego, które – zdaniem Burmistrza – były wiarygodne. Podał również, że w okresie pandemii Covid-19 branża hotelowa była najbardziej narażona na spadek przychodów.

NIK nie kwestionuje tego, że branża hotelarska została dotknięta gospodarczymi skutkami pandemii Covid-19 ani też nie kwestionuje wiarygodności sprawozdań finansowych podatnika. NIK zauważa jednak, że organ podatkowy nie zweryfikował, czy podatnicy otrzymali pomoc z tarczy antykryzysowej i finansowej. Nadmienić należy, że podatnik, któremu siedmiokrotnie udzielono ulgi w spłacie zaległości – na mocy uchwały dotyczącej zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości¹²⁹ – otrzymał pomoc dotyczącą łagodzenia skutków pandemii Covid-19. Ponadto z wniosku o udzielenie ulgi wynikało, że otrzymał również pomoc finansową w postaci dotacji i subwencji, jednakże Urząd organ podatkowy nie żądał przedstawienia dokumentów potwierdzających wysokość przyznanej pomocy. Zdaniem NIK miało to istotne znaczenie dla określenia faktycznej sytuacji finansowej podatników.

(akta kontroli str. 2405-3128, 3223-3332, 3345-3410, 3542-3548)

- d) Sześciu decyzji¹³⁰, na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 1,2 tys. zł. Zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdzał okoliczności na które powoływał się podatnik.

Zdaniem Burmistrza zgromadzony materiał dowodowy był wystarczający i uzasadniał potrzebę udzielenia ulgi. Podał również, że podatnik nie prowadzi działalności gospodarczej, a jego działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku.

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, bowiem z informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że podatnik miał zaplanowane środki finansowe na zapłatę podatku. NIK zwraca uwagę, że podatnik ten we wnioskach o umorzenie powoływał się na te same przesłanki – trudną sytuację finansową i brak dochodów.

(akta kontroli str. 3129-3222, 3542-3548)

¹²⁷ Decyzje nr: FN.3120.2.12.2021.IB, FN.3120.2.18.2021.IB, FN.3120.2.5.2021.IB, FN.3120.2.7.2021.IB, FN.3120.2.8.2021.IB, FN.3120.2.1.2021.IB i FN.3120.2.13.2020.JS.

¹²⁸ Decyzje nr FN.3120.16.20.JS i FN.3120.2.14b.2020.

¹²⁹ Uchwały Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim w sprawie zwolnienia z części podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z działalnością gospodarczą oraz przedłużenia terminu płatności podatku od nieruchomości nr XXI/157/2020 z dnia 23.04.2020 r. i nr XXXV/232/2020 z dnia 30.12.2020 r.

¹³⁰ Decyzje nr: FN.3120.2.13.2020, FN.3120.13.5.2022.BP, FN.3120.13.11.2022.IM, FN.3120.2.26.2019.JS, FN.3120.2.23.2019.JS i FN.3120.2.13.2019.JB.

e) Jednej decyzji (FN.3120.2.15.2021.IB) na podstawie której PINB umorzono zaległość z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 3 tys. zł. Nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego ważny interes publiczny.

Burmistrz wyjaśnił, że PINB nie jest podmiotem prawa handlowego, nie prowadzi działalności gospodarczej i nie jest nastawiony na osiąganie zysku, zatem udzielenie ulgi było uzasadnione.

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, bowiem z informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że podatnik w latach 2019-2020 nie planował w ogóle wydatku z tego tytułu, zaś w kolejnych dwóch latach zaplanował go w budżecie.

(akta kontroli str. 3333-3344, 3542-3548)

Zdaniem NIK umorzenie zaległości podatkowych nie może być sposobem kompensowania poniesionych wydatków. Stosownie do zapisów art. 67a ww. ustawy tylko w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub publicznym organ podatkowy na wniosek podatnika może m.in. umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe. W przypadku analizowanych spraw ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiły rekompensaty za określone działania na rzecz Miasta, nie spełniały zatem przesłanek uzasadniających przyznanie wsparcia.

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).

W ocenie NIK pojęcia „ważny interes podatnika” lub „ważny interes publiczny” są przesłankami, które muszą wystąpić, aby możliwe było umorzenie zaległości podatkowej. Za spełnienie tych przesłanek należy uznać taką sytuację, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Pomoc taką w postaci umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę uzasadniać mogą sytuacje wyjątkowe oraz nadzwyczajne, takie jak klęski żywiołowe lub inne zdarzenia losowe (np. utrata możliwości zarobkowania, utrata płynności firmy, utrata losowa majątku), w wyniku których podatnik nie jest w stanie uregulować swoich zobowiązań. Pomoc własnej spółce wymaga często podjęcia odpowiednich działań np. w formie jej dokapitalizowania i umożliwienia dalszego rozwoju. NIK zwraca uwagę jednak, że działania te nie mieszczą się w granicach określonych przepisami Ordynacji podatkowej, w szczególności nie spełniają kryterium ww. klauzul generalnych, powinny przyjąć zatem inną formę wsparcia.

Sąd w podobnej sytuacji wyrokiem z 2016 r. stwierdził¹³¹ m.in., że umorzenie zaległości podatkowych nie może być sposobem kompensowania poniesionych przez podatnika nakładów. O występowaniu ważnego interesu podatnika decyduje sytuacja ekonomiczna podatnika. Organ podatkowy podkreślił, że chodzi tu o znaczne obniżenie zdolności płatniczych dłużnika. W przypadku spółki gminnej taka sytuacja nie miała miejsca.

¹³¹ | SA/Bd 129/16 - Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 maja 2016 r.

Z orzecnictwa w tym zakresie wynika również, że:

- podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą, powinien zważyć na wysokość dochodów, obciążenia oraz zabezpieczyć środki na ten cel. Niemożliwe jest umarzanie przez organ podatkowy kolejnych rat podatku firmie przynoszącej zyski. Byłoby to bowiem kredytowanie działalności gospodarczej przez Skarb Państwa. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹³² w Olsztynie z 7 maja 2009 r., I SA/OI 157/09).
- z uwagi na charakter podatku od nieruchomości nie jest przesłanką do umorzenia zaległości w tym podatku wskazanie przez podatnika notorycznego braku środków pieniężnych na zapłatę podatku jako ważnego interesu podatnika - (wyrok WSA w Olsztynie z 20 maja 2004 r., III SA 2919/03).
- ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku. Interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych - (wyrok NSA w Szczecinie z 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98).

Mając na uwadze obowiązującą konstytucyjną zasadę powszechności opodatkowania¹³³, to udzielenie ulgi w formie umorzenia jest instytucją nadzwyczajną, uzasadnioną wyjątkowymi sytuacjami, a należności podatkowe stanowią źródło dochodów gminy, które mają wpływ na jego równowagę oraz realizację zadań własnych gminy.

2. W przypadku 23 wniosków¹³⁴ niespełniających w pełni wymogów określonych w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej (53,5% badanych) Urząd nie wzywał wnioskodawców do ich uzupełnienia. Kwestionowane wnioski w 16 przypadkach nie zawierały Numeru Identyfikacji Podatkowej¹³⁵, a w siedmiu podpisane zostały przez jedną osobę, podczas gdy zgodnie z zapisami w Krajowego Rejestru Sądowego¹³⁶ do składania oświadczeń w imieniu podatnika uprawnieni byli dwaj członkowie zarządu łącznie lub jeden członek zarządu łącznie z prokurentem.

Burmistrz wyjaśnił, że NIP 16 podatników były znane organowi, więc nie było konieczności wzywania ich do uzupełnienia wniosków. Zdaniem Burmistrza mogłoby to zostać potraktowane jako nadgorliwość, a zadaniem Urzędu jest ułatwianie załatwiania spraw, nie zaś ich utrudnianie. W kwestii podatnika, którego nie wezwano do uzupełnienia złożonych wniosków wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia pracownika, który prowadził przedmiotową sprawę.

(akta kontroli str. 2011-2303,2405-3128, 3542-3548)

¹³² Dalej: WSA w Olsztynie.

¹³³ Art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.) stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

¹³⁴ Dotyczy decyzji nr: FN.3120.2.6.2021.IB, FN.3120.2.13.2021.IB, FN.3120.2.23.2021.IB, FN.3120.2.25.2021.IB, FN.3120.2.20.2021.IB, FN.3120.2.26.2021.IB, FN.3120.2.30.2021.IB, FN.3120.2.31.2021.IB, FN.3120.13.9.2022.BP, FN.3120.13.10.2022.BP, FN.3120.13.12.2022.IM, FN.3120.13.13.2022.IM, FN.3120.13.14.2022.KC, FN.3120.13.16.2022.KC

FN.3120.13.17.2022.KC, FN.3120.13.18.2022.IM, FN.3120.2.12.2021.IB, FN.3120.2.18.2021.IB, FN.3120.2.5.2021.IB, FN.3120.2.7.2021.IB, FN.3120.2.8.2021.IB, FN.3120.2.1.2021.IB i FN.3120.2.13.2020.JS.

¹³⁵ Dalej: NIP.

¹³⁶ Dalej: KRS.

3. W sześciu przypadkach dotyczących przyznania ulg podatkowych w łącznej kwocie 238,1 tys. zł (14% badanych przypadków)¹³⁷, sprawy załatwiono z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 30 dni w odniesieniu do terminu wynikającego z art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, który stanowił, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto, wbrew obowiązki wynikającemu z art. 140 §1, nie zawiadomiono wnioskodawców o przyczynach niedotrzymania terminu oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowe postępowania były skomplikowane i wymagały poświęcenia większej ilości czasu na weryfikację materiału dowodowego, zaś brak powiadomień o przyczynach niedotrzymania terminu wynikał z przeoczenia pracownika.

NIK nie podziela w części wyjaśnień Burmistrza, bowiem przeprowadzona przez kontrolera NIK analiza materiału dowodowego zgromadzonego w aktach tych spraw nie wykazała, aby sprawy te były szczególnie skomplikowane lub wymagały dodatkowego postępowania dowodowego.

(akta kontroli str. 2234-2263, 2312-2319, 2335-2353, 3137-3142, 3345-3410, 3542-3548)

4. W czterech decyzjach (9,3 badanych) dotyczących umorzenia zaległości podatkowych¹³⁸ na kwotę 109,4 tys. zł podano nieprawidłową podstawę prawną (w decyzji FN.3120.2.6.2021.IB podano art. 67b §1 pkt 2, podczas gdy udzielona pomoc nie stanowiła pomocy de minimis, zaś w pozostałych decyzjach podano art. 67b §1 pkt 3, podczas gdy udzielona pomoc stanowiła pomoc de minimis).

Burmistrz wyjaśnił, że błędne wpisanie nieprawidłowej podstawy prawnej wynikało z błędnej interpretacji przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania podatkowe

(akta kontroli str. 2011-3548)

5. W przypadku 43 decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 1 234,5 tys. zł (100%) nienależycie sporządzono ich uzasadnienia faktyczne. Nie wskazano w nich bowiem tych faktów, które organ podatkowy uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, pomimo że wymóg ten wynikał z art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że jego zdaniem podane w decyzjach uzasadnienie było wystarczające i nie stanowiło naruszenia przepisów Ordynacji podatkowej.

NIK wskazuje, że przepisy Ordynacji podatkowej precyzyjnie regulują zasady sporządzania uzasadnienia faktycznego oraz jego obligatoryjnych elementów, a tym samym sporządzenie uzasadnienia nie powinno ograniczać się jedynie do przytoczenia argumentów wskazywanych przez wnioskodawcę we wniosku o udzielenie ulgi.

(akta kontroli str. 2011-3548)

6. W 42 postępowaniach (97,7% badanych) zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe na kwotę 1 234,2 tys. zł¹³⁹ odpisów umorzonych zaległości dokonano zanim doręczono decyzję stronie.

¹³⁷ Decyzje nr: FN.3120.2.12.2019.JS, FN.3120.2.22.2019.JS, FN.3120.2.25.2019.JS, FN.3120.13.16.2022.KC, FN.3120.2.14b.2020 i FN.3120.2.23.2019.JS na kwotę 238,1 tys. zł.

¹³⁸ Decyzje nr: FN.3120.2.6.2021.IB, FN.3120.2.14b.2020, FN.3120.16.20.JS i FN.3120.2.13.2020.JS.

¹³⁹ 42 decyzje dotyczące umorzenia zaległości podatkowych w kwocie 1 234,2 tys. zł.

Odpisów podatków na kontach podatników dokonywać można na podstawie doręczonej stronie decyzji, stosownie do przepisów §4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, mając na uwadze przepis art. 212 Ordynacji podatkowej.

Skarbnik wyjaśniła, że odpisy umorzeń dokonywane są w systemie księgowym automatycznie, Urząd nie ma wpływu na zaprojektowaną funkcjonalność oprogramowania. W celu jakichkolwiek zmian konieczne jest zgłoszenie tego faktu w firmie, która dostarczyła oprogramowanie, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. W opinii NIK konieczność poniesienia kosztów w celu dostosowania oprogramowania do obowiązujących przepisów nie może stanowić przeszkody w prawidłowym odpisywaniu umorzonych zaległości.

(akta kontroli str. 1987-2010, 3542-3548)

7. W dwóch zbadanych sprawach (100% udzielonych ulg cywilnoprawnych), na mocy których umorzono opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów za lata 2020-2021 w kwocie 2,6 tys. zł¹⁴⁰, organ podatkowy nie zgromadził dowodów, które w pełni potwierdzały okoliczności, na które dłużnik powołał się we wnioskach o udzielenie ww. ulg. I tak we wniosku złożonym w:

- Lutym 2021 r. dłużnik powołał się na trudną sytuację finansową związku z pandemią Covid-19 oraz przedstawił wyłącznie dokumenty finansowe za lata 2019-2020 (podkreślić należy również, że wniosek o udzielenie ulgi został złożony po upływie około roku od dnia ogłoszenia pandemii Covid-19). Organ podatkowy nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego trudną sytuację finansową dłużnika, w tym m.in. wymagalnych zobowiązań i należności czy stanu środków na rachunku bankowym za okres poprzedzający miesiąc złożenia wniosku (styczeń 2021 r.). Okoliczności te miały istotne znaczenie w sprawie, bowiem podatnik w grudniu 2020 r. osiągnął dochód wynoszący 10,7 tys. zł.
- Kwietniu 2021 r. dłużnik ponownie powołał się na trudną sytuację finansową związku z pandemią Covid-19. Do wniosku dołączył wydruk z podatkowej książki przychodów i rozchodów za styczeń i luty lat 2020-2021, a także wyjaśnienie, że w 2021 r. przychód w kwocie 23,7 tys. zł był pomocą otrzymaną w związku z pandemią Covid-19. W tym przypadku organ podatkowy nie zgromadził dowodów potwierdzających otrzymanie pomocy w związku z ww. pandemią Covid-19 w 2021 r., w tym jej wysokości, a także dokumentów finansowych za okres poprzedzający miesiąc złożenia wniosku, tj. za marzec 2021 r.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że organ podatkowy nie zweryfikował wyjaśnień podatnika w zakresie struktury przychodów w 2021 r. oraz innych form pomocy uzyskanej przez tego podatnika w okresie bezpośrednio poprzedzającym podpisanie umów, ponieważ w celu ujednoczenia postępowania i równego traktowania przedsiębiorców kierował się zasadą, która została sformalizowana w uchwale Rady Miejskiej w sprawie zwolnienia z części podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z działalnością gospodarczą oraz przedłużenia terminu płatności podatku od nieruchomości¹⁴¹, tj., że przez spadek przychodów rozumie się spadek sprzedaży towarów lub usług w ujęciu wartościowym nie mniejszy niż 40%, obliczony jako stosunek

¹⁴⁰ Dotyczyło to spraw nr FN.3136.1.3.2021.RK oraz FN.3136.1.6.2021.RK.

¹⁴¹ Uchwała Nr XXI/157/2020 z 23 kwietnia 2020 r. oraz XXXVI/232/2020 z 30 grudnia 2020 r.

przychodów wnioskowanego miesiąca/kwartału roku 2020 do analogicznego okresu 2019 r.

Ponadto w ww. przypadkach udzielania ulg, organ podatkowy nie zastosował procedury przyznawania pomocy wymaganej przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co było niezgodne z §10 Uchwały sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg mających charakter cywilnoprawny. Przepis ten stanowi, że ulga udzielana dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis i udzielana jest zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę.

(akta kontroli str. 1494-1515, 1738-1745, 1746-1757)

8. W latach 2019-2021 Burmistrz udzielił pięciokrotnie¹⁴² pomocy de minimis jednej ze wspólnot mieszkaniowych, tj. podmiotowi, który nie był przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców.

Zgodnie z definicją ujętą w art. 4 ust. 1 ww. ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że pomoc udzielona w kwestionowanych pięciu przypadkach udzielona została omyłkowo. Od 2022 r. zaprzestano udzielania pomocy de minimis temu podmiotowi.

(akta kontroli str. 1643-1654, 1655-1668, 1738-1745)

9. W Urzędzie udzielono pomocy de minimis dziewięciu podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, spośród 23 badanych, pomimo nieprzedłożenia przez nich wymaganej dokumentacji, co było niezgodne z art. 37 ust. 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Przepis ten stanowi bowiem, że do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji, o których mowa w ust. 1, 2 i 5, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi. Dotyczyło to:

- Dwóch spraw¹⁴³ (8,7% badanych), w których do wniosku o udzielenie pomocy nie przedłożono zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega 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 w tym okresie – tj. dokumentów wymaganych na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy publicznej.
- Jednej¹⁴⁴ - gdzie wnioskodawca nie przedłożył informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, wymaganej na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, które - zgodnie z art. 37 ust. 2a - winien złożyć na formularzu według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 1520-1654, 1738-1745)

¹⁴² FN.3120.2.13.2019.JB, FN.3120.2.23.2019.JS, FN.3120.2.26.2019.JS, FN.3120.2.13.2020, FN.3120.2.8.2021.IB.

¹⁴³ FN.3120.2.2.43.2020.IB oraz FN.3120.2.21.2019.IB.

¹⁴⁴ FN.3120.2.21.2019.IB

- Sześciu spraw¹⁴⁵ dotyczących odroczenia oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowych w kwocie 60,8 tys. zł (54,5% badanej próby), w których do wniosku o udzielenie pomocy nie przedłożono informacji dotyczących sytuacji finansowej wnioskodawców, w tym sprawozdań finansowych za okres ostatnich trzech lat obrotowych, pomimo tego, iż obowiązek przedłożenia ww. dokumentów wynikał z §2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że nie żądano ww. dokumentów, bowiem organ podatkowy uznał, iż materiał dołączony do sprawy jest wystarczający do wydania decyzji.

(akta kontroli str. 1520-1654, 1738-1745)

10. W pięciu spośród 23 badanych przypadków udzielenia pomocy publicznej¹⁴⁶ zaświadczenia stwierdzające, że pomoc ta była pomocą de minimis wydano z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 400 dni w stosunku do terminu określonego w §4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis, i tak w przypadku zaświadczenia wydanego na podstawie decyzji nr FN.3120.2.13.2020.JS opóźnienie wyniosło dwa dni, FN.3120.2.14b.2020 – trzy dni, FN.3120.2.9.2021.JS – dziewięć dni, FN.3120.2.2.2022.IM – 379 dni i FN.3121.5.2022.JB – 400 dni.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 1520-1654, 1738-1745)

11. W siedmiu¹⁴⁷ spośród 23 badanych sprawozdań z udzielonej pomocy de minimis nierzetelnie podano niektóre informacje określone w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej¹⁴⁸ (nieprawidłowo podano daty udzielania pomocy, kwoty i formy pomocy oraz podstawy prawne).

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że przy wprowadzaniu danych do systemu SHRIMP omyłkowo pobrano dane z poprzednich przypadków pomocy.

(akta kontroli str. 1655-1668, 1738-1745)

Ponadto w dwóch spośród ww. siedmiu przypadków¹⁴⁹ (8,7% badanych) informacje o udzieleniu pomocy de minimis w łącznej kwocie 18,6 tys. zł. przekazano Prezesowi UOKiK z opóźnieniem wynoszącym dwa oraz 25 dni w stosunku do terminu określonego w §6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej. Zgodnie z ww. przepisem informacje należało przekazać w terminie 7 dni od dnia udzielania pomocy.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia. Powyższe sprawozdania zostały przekazane w najbliższym możliwym terminie.

(akta kontroli str. 1655-1670, 1738-1745)

¹⁴⁵ FN.3120.2.20.2019.IB, FN.3120.2.20.2019.IB, FN.3120.2.19.2019.IB, FN.3120.2.21.2019.IB, FN.3120.2.2.46.2020.IB, FN.3121.5.2022.JB.

¹⁴⁶ FN.3120.2.13.2020.IS, FN.3120.2.14b.2020, FN.3120.2.9.2021.JS, FN.3120.2.2.2022.IM, FN.3121.5.2022.IB.

¹⁴⁷ Decyzje nr: FN.3120.2.2.43.2020.IB, -FN.3121.5.2022.JB, FN.3120.2.17.2021.IB, FN.3120.2.9.2021.JS, FN.3120.2.21.2019.IB, FN.3120.2.2.46.2020.IB i FN.3120.2.6.2019.IB.

¹⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, (Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.).

¹⁴⁹ FN.3120.2.9.2021.JS, FN.3121.5.2022.JB.

12. Nierzetelnie sporządzono:

- Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym Burmistrz udzielił w 2021 r. (upubliczniony w 2022 r.) pomocy publicznej - bowiem nie ujęto w nim czterech podmiotów, którym udzielono pomocy de minimis.
- Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono w 2022 r. ulg: odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł (upubliczniony w 2023 r.). W ww. wykazie w przypadku Powiatu Lidzbarskiego podano kwotę umorzonych zaległości podatkowych w wysokości 6 784,60 zł, podczas gdy z decyzji wynikała kwota 6 814,60 zł. Ponadto nie podano kwoty umorzonych odsetek w wysokości 39 zł.

Burmistrz wyjaśnił, że nieuwzglęśnienie czterech podmiotów w wykazie upublicznionym w 2022 r. wynikało z przeoczenia, natomiast w przypadku podania w wykazie upublicznionym w 2023 r. nieprawidłowych kwot udzielonych ulg wyjaśnił, że wynikało to z błędnego zsumowania należności głównej i odsetek z wydanych decyzji dla tego podmiotu.

(akta kontroli str. 1671-1683, 3542-3548)

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 43 badanych postępowaniach (50,6% zakończonych w badanym okresie przyznaniem ulgi), a dotyczyły one głównie niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej) oraz nieterminowego prowadzenia postępowań podatkowych (art. 139 §1).

Nieprawidłowości dotyczyły również udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, bowiem nierzetelnie wyjaśniono stan faktyczny, nie zgromadzono dowodów potwierdzających okoliczności, na które powołał się podatnik we wnioskach o udzielenie ulgi oraz nie zakwalifikowano udzielonej pomocy jako pomoc de minimis.

Udzielona pomoc de minimis nie przekraczała progów ustawowych. Stwierdzono natomiast przypadki (47,8% badanych) udzielania tej pomocy, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców niektórych wymaganych dokumentów oraz nieterminowego wydawania zaświadczeń o udzielonej pomocy (21,7%). Ponadto nierzetelnie sporządzono niektóre sprawozdania z udzielonej pomocy de minimis (30,4% badanych).

Terminowo upubliczniono informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, jednak dwa wykazy za 2021 r. i 2022 r. sporządzono nierzetelnie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

4.1. W latach 2019-2022 w Urzędzie zidentyfikowano ryzyko dotyczące wymiaru i poboru dochodów własnych w zakresie błędnie wydanej decyzji, skutkujące nieprawidłowym pobraniem środków, postępowaniem sądowym w postępowaniu administracyjnym oraz naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Zaplanowane metody działań dotyczyły bieżącej analizy przepisów i orzecznictwa, szkolenia pracowników, dostępu do systemów prawnych, opiniowania decyzji przez prawnika oraz prowadzenia kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

Nie wyodrębniono natomiast ryzyk w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielania ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym.

Jak wyjaśniła Skarbnik, w latach 2019-2022 w Urzędzie ryzyka w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielania ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były identyfikowane w sposób niesformalizowany. O identyfikacji ryzyk w ww. zakresie realizacji dochodów własnych świadczył fakt, że w celu ich ograniczenia wprowadzono w Urzędzie Procedury windykacji należności. Ponadto w planie audytu na 2021 r. i 2022 r. ujęto zadanie pn. „Ocena skuteczności i efektywności podejmowanych działań egzekucyjnych dla wybranych rodzajów należności”.

(akta kontroli str. 778-834)

4.2. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg nie były przedmiotem skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 835)

4.3. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej.

(akta kontroli str. 836)

4.4. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg nie były przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego.

W planach audytu na 2021 r. ujęto czynności sprawdzające w referacie finansowym Urzędu pn.: „Ocena skuteczności i efektywności podejmowanych działań egzekucyjnych dla wybranych rodzajów należności”. Zadanie nie zostało zrealizowane i przeniesione na 2022 r. jednak, jak wyjaśniła audytor Urzędu, nie zostało przeprowadzone w 2022 r. z uwagi na inne priorytety i ograniczony budżet czasowy audytora wewnętrznego.

(akta kontroli str. 837-865)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą niewłaściwie sprawowano nadzór nad realizacją dochodów własnych, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, w tym m.in. w zakresie błędnego wymiaru podatku od nieruchomości, nierzetelnego dokonywania czynności sprawdzających, niepodejmowania działań mających na celu ustalenia czy należy pobierać opłatę planistyczną oraz sposobu prowadzenia postępowań dotyczących przyznania ulg w spłacie należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych. Również przypisanie zadań dotyczących windykacji należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych tylko jednemu pracownikowi, który realizował także inne zadania świadczy o sprawowaniu niedostatecznego nadzoru nad realizacją dochodów własnych.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie w sposób niewystarczający prowadzono bieżący nadzór nad realizacją dochodów własnych. Wprawdzie zidentyfikowano ryzyka w tym zakresie, ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom oraz wprowadzono procedury windykacji należności, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Świadczą o tym ujawnione w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości

w zakresie m.in. naliczania podatku od nieruchomości, udzielania ulg 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 w zakresie naliczania podatku od nieruchomości, udzielania ulg w należnościach o charakterze publicznoprawnym i 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. Naliczanie podatku od nieruchomości od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku, także wówczas kiedy w roku zakończenia budowy nastąpiło przeniesienie własności budynku lub jego części (lokal mieszkalny) na inny podmiot.
 2. Rzetelne przeprowadzanie czynności sprawdzających w sytuacjach rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z informacji/deklaracji podatkowych z danymi wynikającymi z prowadzonych ewidencji oraz otrzymywanymi od innych instytucji.
 3. Niezwłoczne kierowanie upomnień wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.
 4. 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.
 5. Prowadzenie spraw dotyczących udzielenia ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.
 6. Udzielanie pomocy de minimis w oparciu o dokumenty wymagane obowiązującymi przepisami, w tym ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej
 7. Terminowe wydawanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis oraz rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.
 8. Rzetelne sporządzanie wykazów osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg w zakresie podatków i opłat oraz którym udzielono pomocy publicznej.
 9. Zwiększenie nadzoru nad realizacją 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwag 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 14 lipca 2023 r.

Kontrolerzy
Joanna Łukasik
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up.

.....
podpis

Barbara Zajdel
Wicedyrektor