



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.2.1.2023

Arkadiusz Wiśniewski
Prezydent Miasta
Urząd Miasta Opola
Rynek 1a, 45-015 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/23/001/LOP – Wybrane aspekty ustalania, pobierania i egzekwowania podatków lokalnych przez Miasto Opole

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ , ul. Rynek 1A, 45-015 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Opola ² , od 23 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie i pobór podatku od nieruchomości 2. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli ma związek z zakresem kontroli
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 Opolu
Kontrolerzy	1. Przemysław Sparczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/84/2023 z 2 października 2023 r. 2. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/85/2023 z 2 października 2023 r. 3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/86/2023 z 4 października 2023 r. 4. Karolina Kulig, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LOP/109/2023 z 7 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-3, 863)

¹ Dalej: Miasto, Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych⁵ Urzędu nie w pełni rzetelnie realizowali zadania związane z ustalaniem podatku od nieruchomości w zakresie weryfikacji informacji o nowych podatnikach tego podatku. Wystąpiły również przypadki udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶ w odniesieniu do nieruchomości, które nie zostały wpisane indywidualnie do rejestru zabytków.

Pracownicy WPOL w ograniczonym zakresie analizowali / weryfikowali informacje, którymi dysponował Urząd, obejmujące m.in. dane o zakończeniu budowy obiektów, przekazywane przez organy nadzoru budowlanego, jak też pochodzące z zasobów ewidencyjnych kontrolowanej jednostki. Pomimo dostępu do ww. informacji, pracownicy WPOL, w objętych szczegółowym badaniem przypadkach, nie korzystali z uprawnienia wynikającego z art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, umożliwiającego wzywaniem podatników do złożenia informacji / deklaracji podatkowych. W konsekwencji do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie opodatkowano ww. podatkiem 110, tj. 16,2% nieruchomości położonych na terenie Opola, spośród 681 punktów adresowych objętych kontrolą.

Ponadto w latach 2019-2023 (I półrocze) udzielone zostały zwolnienia z podatku od nieruchomości na łączną kwotę 54 758,89 zł w odniesieniu do nieruchomości, które nie zostały indywidualnie wpisane do rejestru zabytków lub zostały wpisane do tego rejestru w ramach zespołów architektonicznych, co pozostawało w sprzeczności z treścią art. 7 ust. 1 pkt 6 upol.

W całym okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedynie 21 kontroli podatkowych⁸, o których mowa w art. 281 i w art. 282 ustawy Ordynacja podatkowa, co stanowiło ogółem 0,03% w stosunku do aktywnej liczby podatników (54 534) w 2023 r.

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

⁵ Dalej: WPOL.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm., dalej: upol.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383.

⁸ Odpowiednio: 11 w 2023 r., osiem w 2022 r. i po jednej w latach 2020-2021.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatku od nieruchomości

1.1. Na podstawie danych prezentowanych w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2020-2023 (I półrocze) ustalono, że dochody Miasta ogółem w tym okresie wyniosły łącznie 4 417 930 549,07 zł, tj. odpowiednio: a/ w 2020 r. – 1 286 646 960,72 zł; b/ w 2021 r. – 1 214 427 190,23 zł; c/ w 2022 r. – 1 229 296 409,61 zł, d/ w I półroczu 2023 r. – 687 559 988,51 zł. Dochody wykonane z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych wyniosły w tym okresie łącznie 611 186 802,78 zł (tj. stanowiły one 14% ogółu dochodów), w tym: w 2020 r. – 153 406 076,48 zł; w 2021 r. – 170 910 888,81 zł; w 2022 r. – 182 262 971,91 zł, a w I półroczu 2023 r. – 104 606 865,58 zł.

W całym okresie objętym kontrolą dochody z tytułu podatku od nieruchomości sukcesywnie rosły, natomiast ich realizacja względem dochodów planowanych kształtowała się na stabilnym poziomie tj. 100,91% w stosunku do planowanych dochodów z tego tytułu w 2020 r., 102,04% (2021 r.), 100,92% (2022 r.) oraz 54,48% (I półrocze 2023 r.).

(akta kontroli str. 1308)

1.2. Struktura organizacyjna oraz zasady funkcjonowania Urzędu, a także zakresy działania wydziałów i samodzielnych stanowisk pracy zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Opola¹⁰. W strukturze organizacyjnej kontrolowanej jednostki wyodrębniono m.in.

- WPOL, w ramach którego funkcjonowały stanowiska pracy i referaty: 1/ Wymiaru Podatków, 2/ Kontroli Podatkowej, 3/ Egzekucji Administracyjnej, 4/ ds. VAT, 5/ Inwentaryzacji;
- Wydział Dochodów Budżetowych, który podzielono na referaty: 1/ Księgowości Dochodów Budżetowych, 2/ Księgowości Podatkowej, 3/ Księgowości Opłat za Gospodarowanie Odpadami Komunalnymi oraz 4/ Windykacji.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego do zadań Wydziału Dochodów Budżetowych należała w szczególności obsługa finansowo-księgowo w zakresie dochodów, w tym księgowości organu podatkowego w zakresie podatków i opłat lokalnych. WPOL odpowiadał natomiast m.in. za prowadzenie spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi, w tym za sporządzanie sprawozdań finansowych, egzekucję administracyjną podatków i opłat lokalnych oraz sporządzanie okresowych informacji dla Prezydenta a także za realizację tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 14)

Stosownie do zasad określonych w § 17 regulaminu organizacyjnego, do zadań naczelników wydziałów należało w szczególności kierowanie pracami tych komórek organizacyjnych Urzędu; dokonywanie podziału czynności, uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy pracowników wydziału; sprawowanie nadzoru nad prawidłową realizacją dochodów i wydatków budżetowych w powierzonym zakresie oraz terminowe i prawidłowe pod względem merytorycznym załatwianie spraw oraz przygotowywanie materiałów dla potrzeb Rady Miasta i Prezydenta.

Naczelnik WPOL opracował i wdrożył do stosowania, na podstawie § 17 ust. 3 pkt 1 lit. a regulaminu organizacyjnego, wewnętrzne zarządzenia organizujące pracę

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006 r. – tekst jednolity wraz ze zm., dalej: regulamin organizacyjny.

kierowanego przez siebie wydziału¹¹. Pracownikom Wydziału w § 3 ust. 4 ww. zarządzenia określono szczegółowy podział zadań, obowiązków, odpowiedzialności, uprawnień i zastępstw. W oparciu o przedstawione do kontroli dokumenty ustalono, że część pracowników WPOL uczestniczyło w okresie objętym kontrolą w specjalistycznych szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe.

(akta kontroli str. 185-188)

W kwestii prawidłowości sprawowania nadzoru nad pracownikami WPOL kontrolą objęto dokumentację związaną z opisami stanowisk pracy oraz sporządzanymi ocenami okresowymi pracowników. W wyniku kontroli ww. dokumentów ustalono, że dla wszystkich pracowników WPOL opracowano i przeprowadzono okresowe oceny ich pracy. Kontrola ujawniła pomyłki w sposobie opracowania tej dokumentacji, polegające na braku zamieszczania daty przyjęcia do stosowania zakresu czynności lub daty zatwierdzenia opisu stanowiska (w trzech przypadkach), a także braku wypełniania punktu nr 3 kwestionariusza oceny pracownika (w czterech przypadkach), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 63, 67, 78, 108, 113, 122)

1.3. Analiza uchwał Rady Miasta Opola dotyczących podatku od nieruchomości na terenie miasta Opola obowiązujących w latach 2020-2023¹² wykazała, że określona w ww. uchwałach wysokość rocznych stawek podatku od nieruchomości nie przekraczała określonych na podstawie obwieszczeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na lata 2020-2023¹³.

(akta kontroli str. 1127-1136)

1.4. Pracownicy WPOL do prowadzenia spraw dotyczących podatku od nieruchomości wykorzystywali moduł PODATKI programu KSAT 2000i, w którym prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości. W celu ustalenia możliwości ujmowania w bazie podatkowej informacji o nieruchomościach i obiektach oraz deklaracji podatkowych, a także informacji o ustalaniu należnego podatku, w odniesieniu do działek ewidencyjnych, kontrolą objęto 10 losowo wybranych z portalu www.geoportal.gov.pl numerów działek ewidencyjnych¹⁴ z terenu miasta Opola i porównano numery tych działek z danymi wynikającymi z ewidencji podatkowej nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że trzy spośród objętych kontrolą nieruchomości nie widniały w ww. ewidencji jako nieruchomości objęte podatkiem od nieruchomości, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 355, 1266)

¹¹ Zarządzenie nr POL.2010.1.2014 z 12 listopada 2016 r. oraz zarządzenie nr POL.2010.1.2023 z 22 września 2023 r.

¹² Uchwały nr XIX/369/19 Rady Miasta Opola z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie podatku od nieruchomości na terenie miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3843), uchwały nr XXXI/62/20 Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2020 r. w sprawie podatku od nieruchomości na terenie miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3007), uchwały nr XLVII/898/21 Rady Miasta Opola z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie podatku od nieruchomości na terenie miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3017) oraz uchwały nr LXIV/1145/22 Rady Miasta Opola z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie podatku od nieruchomości na terenie miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3206).

¹³ Odpowiednio: obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. poz. 738) w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2020, obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2021 (M.P. poz. 673), obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 (M.P. poz. 724) i obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2023 (M.P. poz. 731).

¹⁴ Nr: 1013, 1014, 1017, 1018, 1021, 2106, 2107, 2109, 2099, 2667/2.

1.5. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w trakcie kontroli pozyskano od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola¹⁵ informacje w postaci zestawień dotyczących zawiadomień o zakończeniu budowy budynków na terenie miasta Opola. Na podstawie przekazanej dokumentacji ustalono, że ww. organ w latach 2020-2023 (I półrocze) powiadomił Urząd o 888¹⁶ zakończonych budowach budynków – głównie mieszkalnych.

Z danych przekazanych przez Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu wynikało natomiast, że na terenie miasta Opola w latach 2019-2022 nadano łącznie 1 466¹⁷ nowych punktów adresowych dla budynków istniejących, w realizacji lub planowanych do realizacji.

(akta kontroli str. 907, 954, 987, 1027, 1238)

Wyjaśniając sposób weryfikacji informacji otrzymywanych z zewnętrznych źródeł z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości Naczelnik WPOL wyjaśniła: *Wydział Geodezji i Kartografii sukcesywnie przekazuje do WPOL zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, następnie Kierownik Referatu Wymiaru Podatków dzieli zawiadomienia na poszczególnych pracowników, które następnie są przez nich weryfikowane i w zależności od tego, czy podatnik dopełnił obowiązku złożenia informacji/deklaracji podatkowej porównuje dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w złożonej informacji/deklaracji podatkowej, a w przypadku niedopełnienia tego obowiązku (...) prowadzi postępowanie podatkowe, (...). WPOL otrzymuje również od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zawiadomienia o zakończonych budowach i analogicznie jak w przypadku zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów i budynków pracownicy dokonują czynności sprawdzających i w razie konieczności prowadzą postępowanie podatkowe celem opodatkowania nieruchomości.*

(akta kontroli str. 1258)

Wyjaśniając zasady współpracy pomiędzy wydziałami Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśniła m.in., że *Organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków zawiadamia organ podatkowy o zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatku od nieruchomości (...) Zawiadomienia o dokonanych zmianach 2020-2021 przekazywane były do WPOL w formie papierowej, od 2022 r. przekazywane są elektronicznie w formie plików pdf, za pośrednictwem systemu obiegu dokumentów (SOD). (...).*

Do dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, to jest do 31 lipca 2020 r., organ nadzoru budowlanego zobowiązany był przekazywać do operatu ewidencyjnego informacje o zakończeniu budowy budynków. W oparciu o te informacje aktualizowano w bazie ewidencyjnej dane dotyczące budynków, wpisując rok zakończenia ich budowy. O zmianach ewidencyjnych tego typu nie informowano organu podatkowego, gdyż już wcześniej na etapie pomiaru powykonawczego budynku, z operatu ewidencyjnego przekazywane było zawiadomienie o zakończeniu jego budowy. (...) Wydział Geodezji i Kartografii na bieżąco współpracuje z WPOL. Bieżąca współpraca polega w głównej mierze na wyjaśnianiu wątpliwości w zawiadomieniach czy zgłoszeń podatników, efektem czego jest sprawne podejmowanie właściwych kroków i rozwiązywanie spraw.

(akta kontroli str. 1286-1287)

W celu ustalenia, czy w latach 2020-2023 (I półrocze) pracownicy WPOL dokonywali porównania lub weryfikacji danych otrzymywanych od organu nadzoru budowlanego

¹⁵ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola jest miejską jednostką budżetową w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁶ Odpowiednio w 2020 r. – 264 zawiadomienia, 2021 r. – 236, 2022 r. – 277, 2023 r. (I półrocze) – 111.

¹⁷ Odpowiednio w 2019 r. – 389, 2020 r. – 405, 2021 r. – 330, 2022 r. – 342.

dotyczących zawiadomień o zakończonych budowach lub danych wynikających ze zmian w ewidencji gruntów i budynków albo innych będących w posiadaniu Urzędu, z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości, kontrolą objęto 536 (60% ogółu zawiadomień) punktów adresowych wynikających z przekazanych zawiadomień o zakończonych budowach budynków oraz 1 466 (100%) punktów adresowych nadanych w Wydziale Geodezji i Kartografii.

W wyniku porównania punktów adresowych z zawiadomień o zakończonych budowach z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości za lata 2020-2022 ustalono, że 90 nieruchomości spośród 536 (16,79%) objętych kontrolą punktów adresowych nie było opodatkowanych podatkiem od nieruchomości w latach 2021-2023 (do zakończenia kontroli)¹⁸.

Natomiast porównanie bazy 1 466 punktów adresowych przekazanych przez Wydział Geodezji i Kartografii z danymi wynikającymi z ewidencji podatkowej nieruchomości za lata 2020-2022 wykazało wystąpienie 679 różnic pomiędzy tymi dwoma ewidencjami. Szczegółowo porównano losowo wybrane 135 (20%) punktów adresowych spośród 679 zidentyfikowanych różnic z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że 17 (12,6%) nieruchomości nie było opodatkowanych podatkiem od nieruchomości. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1239- 1253, 1264-1266, 1272-1274)

1.6. Na podstawie przekazanej do kontroli dokumentacji 70 podatników¹⁹ (informacji/deklaracji podatkowych, wydruków decyzji wymiarowych, wydruków z ewidencji gruntów i budynków oraz pozostałej dokumentacja) ustalono, że organ podatkowy w przypadku stwierdzenia braku złożenia przez podatnika informacji/deklaracji o nieruchomości korzystał z uprawnień wynikających z art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i wzywał podatników do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia informacji/deklaracji lub do złożenia informacji/deklaracji. W całym okresie objętym kontrolą na podstawie art. 274a § 1 ww. ustawy sporządzono łącznie 2 300 wezwań²⁰.

Ponadto ustalono, że w przypadkach objętych szczegółową analizą organ podatkowy weryfikował terminowość złożenia informacji/deklaracji oraz ich zgodność z ustalonym wzorem.

(akta kontroli str. 1163-1232, 1304-1305)

1.7. Na podstawie przekazanej do kontroli ww. dokumentacji dotyczącej 70 podatników ustalono, że organ podatkowy dokonywał czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach/deklaracjach składanych przez te podmioty, a w przypadkach wystąpienia (sześć przypadków) okoliczności wskazujących na konieczność uzyskania dodatkowych wyjaśnień, wszczynał postępowanie podatkowe. Na wszystkich objętych kontrolą deklaracjach podatkowych istniał ślad rewizyjny potwierdzający dokonanie ww. czynności sprawdzających.

Wszystkie objęte kontrolą decyzje podatkowe sporządzane były z wykorzystaniem systemu informatycznego. W wyniku kontroli ustalono, że sporządzano je poprawnie pod względem rachunkowym oraz formalnym i merytorycznym. Decyzje odpowiadały wymogom określonym w przepisach art. 210 § 1 ustawy Ordynacji podatkowej i posiadały wszystkie niezbędne elementy. Ustalono ponadto, że w całym okresie objętym kontrolą zastosowano odpowiednie stawki podatkowe, zgodne z odpowiednimi uchwałami Rady Miasta.

¹⁸ Tj. do 22 grudnia 2023 r.

¹⁹ Odpowiednio po 35 osób fizycznych i prawnych

²⁰ Odpowiednio w 2020 r. – 646 wezwań, 2021 r. – 663, 2022 r. – 695, 2023 r. (I półrocze) – 296.

W jednym analizowanym przypadku porównania danych zawartych w informacji o nieruchomościach złożonej przez podatnika będącego osobą fizyczną oraz informacji z rejestru lokali w stosunku do wydanej przez organ decyzji ustalającej wysokość podatku od nieruchomości wykazało brak opodatkowania pomieszczeń przynależnych lokalu o łącznej powierzchni 2,02 m².

W związku z powyższym Sekretarz wyjaśnił, że *Powierzchnia piwnicy 2,02m² w złożonej w dniu 7 maja 2004 r. informacji o nieruchomościach druk IN-1 została dopisana w bocznej części linijki formularza, natomiast nie została uwzględniona przez podatnika w ogólnej powierzchni użytkowej, gdzie wpisano tylko wielkość lokalu mieszkalnego – 65,18m² i taka wartość zapewne omyłkowo została przez pracownika wprowadzona do systemu komputerowego. Organ podatkowy mając ten fakt na uwadze dokona odpowiedniej korekty decyzji podatkowej.*

(akta kontroli str. 1153-1162, 1304-1305)

1.8. Z informacji przekazanych przez Urząd wynikało, że w latach 2020-2023 (I półrocze) łącznie złożono 7 421²¹ informacji podatkowych od osób fizycznych oraz 6 908²² deklaracji podatkowych od osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. aktywna liczba podatników figurujących w ewidencji podatkowej nieruchomości będących osobami fizycznymi wyniosła 53 441²³, a będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi (w tym spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej) – 1 093²⁴ podmiotów.

Na podstawie przedstawionych przez kontrolowaną jednostkę informacji ustalono, że w całym okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 21 kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 i 282 ustawy Ordynacja podatkowa, z których 11 przeprowadzono w 2023 r., osiem – w 2022 r. oraz po jednej w latach 2020-2021. Łączna liczba wykonanych w latach objętych kontrolą kontroli podatkowych w stosunku do aktywnej liczby podatników w 2023 r. wynosiła 0,03%. Skuteczność przeprowadzonych 21 kontroli wynosiła natomiast 90% i stanowiła podstawę do zmiany zobowiązań podatkowych łącznie w 13 przypadkach (ponadto w pięciu przypadkach podatnicy złożyli informacje IN-1, a w jednym przypadku wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary, w trybie art. 54 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy²⁵). Zdaniem NIK, wykonywanie w ostatnich dwóch latach średnio 10 kontroli rocznie, świadczy o braku rzetelnego sprawdzania przez organ podatkowy sposobu wywiązywania się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1257-1258, 1301-1303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie w pełni rzetelnie sporządzono dokumentację pracowniczą w odniesieniu do: a/ zakresów czynności trzech pracowników WPOL, w których nie zamieszczono daty przyjęcia ich do stosowania lub daty zatwierdzenia opisu stanowiska oraz b/ czterech arkuszy oceny okresowej pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczym, w których nie wypełniono punktu nr 3 cz. II arkusza, tj. części dotyczącej dalszych rokowań pracownika.

W związku z powyższym Sekretarz wyjaśnił, że *brak zamieszczania daty przyjęcia do stosowania zakresu czynności oraz daty zatwierdzenia opisu stanowiska jest wynikiem zwykłego przeoczenia, ponieważ zakresy czynności są przekazywane*

²¹ Odpowiednio w 2020 r. – 1578 informacji, 2021 r. – 1896, 2022 r. – 2666, 2023 r. (I półrocze) – 1281.

²² Odpowiednio w 2020 r. – 1502 deklaracje, 2021 r. – 1904, 2022 r. – 1837, 2023 r. (I półrocze) – 1665.

²³ W poprzednich latach: 2020 r. – 53306, 2021 r. – 53714, 2022 r. – 53948.

²⁴ W poprzednich latach: 2020 r. – 1087, 2021 r. – 1088, 2022 r. – 1091.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 654, ze zm.

pracownikom w dniu rozpoczęcia pracy na danym stanowisku. Podobnie, brak wypełnienia punktu 3 kwestionariusza oceny pracownika (...) jest wynikiem przeoczenia. Ocena wskazanych pracowników była w tym okresie oceną wyróżniającą, wobec czego nie ulega wątpliwości, że pracownik sprawdził się na zajmowanym stanowisku i powinien zajmować je dalej. Powyższe braki techniczne zostaną w najbliższym czasie uzupełnione.

(akta kontroli str. 1300, 1306-1307)

2. Nierzetelnie wykorzystywano informacje o nowych podatnikach podatku od nieruchomości, którymi dysponowała kontrolowana jednostka, co skutkowało brakiem podjęcia działań przewidzianych w art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa oraz nieopodatkowaniem w latach 2020-2023 (I półrocze) 110 (16,2% z objętych kontrolą) nieruchomości z terenu miasta Opola.

W wyniku przeprowadzonych badań polegających na:

- porównaniu punktów adresowych z zawiadomień o zakończonych budowach z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości za lata 2020-2022 ustalono, że 90 nieruchomości (16,8%) spośród (536) objętych kontrolą punktów adresowych nie było opodatkowanych podatkiem od nieruchomości w latach 2021-2023 do zakończenia kontroli;
- porównaniu bazy 1466 punktów adresowych przekazanych przez Wydział Geodezji i Kartografii z danymi wynikającymi z ewidencji podatkowej nieruchomości za lata 2020-2022, wykazano wystąpienie 679 różnic pomiędzy tymi dwoma ewidencjami; w wyniku szczegółowego porównania losowo wybranych 135 (20%) punktów adresowych spośród 679 zidentyfikowanych różnic, z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości ustalono, że 17 (12,6%) nieruchomości nie zostało opodatkowanych podatkiem od nieruchomości;
- porównaniu 10 losowo wybranych numerów działek ewidencyjnych z portalu www.geoportal.gov.pl z terenu miasta Opola, z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej nieruchomości ustalono, że trzy spośród objętych kontrolą nieruchomości nie widniały w ww. ewidencji jako nieruchomości objęte podatkiem od nieruchomości.

(akta kontroli str. 1239-1253, 1264-1266)

W odniesieniu do ww. przypadków brak rzetelnego porównywania/weryfikowania danych wynikających z prowadzonej w Urzędzie ewidencji podatkowej nieruchomości, z danymi pozyskiwanymi z ewidencji gruntów i budynków oraz od organów nadzoru budowlanego, jak również gromadzonych w Wydziale Geodezji i Kartografii, skutkowało zaniechaniem podejmowania działań przewidzianych w art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

W związku z powyższym Sekretarz wyjaśnił, że (...) w stosunku do pozostałych pozycji podatnik nie dopełnił obowiązku złożenia informacji podatkowej IN-1, a organ podatkowy na chwilę obecną nie wszczął postępowania podatkowego. Niemniej jednak nieruchomości są sukcesywnie opodatkowywane. Wpływ na szybkość prowadzonych postępowań podatkowych ma stale powiększająca się baza podatników (do referatu wpływa rocznie ok 5 000 zmian geodezyjnych), jak również okres pandemii COVID-19 w latach 2020-2021, gdzie wyłączona była obsługa bezpośrednia podatników w urzędzie. Przy tylu sprawach, w pierwszej kolejności realizowane są postępowania dotyczące złożonych przez podatników informacji o nieruchomościach IN-1, oraz corocznie składanych deklaracji podatkowych DN-1, które są wprowadzane od stycznia każdego roku. Podkreślenia wymaga fakt, iż zmiany geodezyjne czy też zawiadomienia z PINB otrzymane przez tutejszy organ nie wszczynają postępowania w sprawie podatkowej, są jedynie informacją. W analizowanych latach tj. 2020-2023 nie doszło do przedawnienia zobowiązania

podatkowego, tym samym organ podatkowy podejmuje kroki w celu opodatkowania przedmiotowych nieruchomości.

W ww. wyjaśnieniach przytoczono również treść wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, II FSK 1645/15 z dnia 4 lipca 2017 r. oraz II FSK 3178/17 z dnia 24 maja 2018 r. i wskazano, że: *w nawiązaniu do powyższych wyroków, to na podatniku ciąży ustawowy obowiązek dotrzymania terminu 14 dniowego na wykazanie nieruchomości, a w przypadku nie dochowania terminu przez podatnika organ ma 5 lat na wydanie decyzji podatkowej kończącej postępowanie w sprawie.*

(akta kontroli str. 1268-1271, 1299, 1272-1283)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK w pełni podziela stanowisko kontrolowanej jednostki w zakresie interpretacji art. 6 ust. 6 upol oraz pozostałych przytoczonych w wyjaśnieniu przepisów ww. ustawy, w szczególności w odniesieniu do ciążącego na podatniku obowiązku poinformowania właściwego organu podatkowego o okolicznościach uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego za pomocą informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych.

Biorąc jednak pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, należy zauważyć, że część podatników (w badanej próbie 16,2%) nie wypełnia swoich obowiązków względem organu podatkowego. Zdaniem NIK zaniechanie lub nierzetelne porównywanie/weryfikowanie danych wynikających z prowadzonej w Urzędzie ewidencji podatkowej nieruchomości z danymi, którymi dysponuje kontrolowana jednostka, stwarza ryzyko braku objęcia części podatników należnym podatkiem od nieruchomości przed upływem okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Podlegli organowi podatkowemu pracownicy, działający w jego imieniu, dysponują lub mogą dysponować wiedzą w zakresie okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, co daje podstawy do skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa do wzywania podatników do złożenia informacji/deklaracji podatkowych.

3. Nie w pełni rzetelnie weryfikowano wywiązywanie się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, ponieważ w całym okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedynie 21 kontroli podatkowych²⁶, o których mowa w art. 281 i 282 ustawy Ordynacja podatkowa. Stanowiło to 0,03% aktywnej liczby podatników w 2023 r.

(akta kontroli str. 1256-1257, 1299, 1301-1303)

W związku z powyższym Sekretarz wyjaśnił, że *Liczba kontroli w latach 2020-2022 spowodowana była wystąpieniem stanu epidemii COVID-19 w całym kraju, referat Kontroli Podatkowej zmuszony został do ograniczenia przeprowadzania kontroli podatkowych oraz oględzin podatkowych. W rezultacie kontrole podatkowe z planów kontroli z lat 2020-2022 realizowane były w latach następnych. W 2022 r., kiedy stan epidemiczny wygaszał się przeprowadzono osiem kontroli podatkowych. W 2023 r. przeprowadzono 11 kontroli podatkowych, na bieżąco realizowany jest plan kontroli na dzień 20 grudnia 2023 r. przeprowadzono łącznie 13 kontroli.*

Podatnicy zgodnie z przepisami prawa zobowiązani są sami składać informacje o nieruchomościach bądź deklaracje, co w większości czynią. W związku z powyższym nie ma konieczności kontrolowania każdej nieruchomości. Ewentualne niejasności wykazywane są w planie kontroli celem sprawdzenia stanu faktycznego podczas czynności kontrolnych.

Ponadto do zadań Referatu Kontroli Podatkowej i WPOL należy nie tylko przeprowadzanie kontroli podatkowej, ale szereg innych czynności m.in. prowadzenie postępowań dotyczących ulg podatkowych, przygotowanie do zaopiniowania

²⁶ Spośród tych kontroli 11 przeprowadzono w 2023 r., osiem w 2022 r. oraz po jednej w latach 2020-2021.

wniosków w sprawie udzielenia pomocy publicznej, weryfikacja warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz prowadzenie sprawozdawczości z udzielonej pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 1299)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień, zdaniem NIK wykonywanie w ostatnich dwóch latach średnio 10 kontroli rocznie, świadczy o ograniczonej rzetelności weryfikacji przez organ podatkowy sposobu wywiązywania się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Należy również zwrócić uwagę, że skuteczność dotychczas przeprowadzonych 21 kontroli była wysoka i wyniosła 90% (w 13 przypadkach stanowiła podstawę do zmiany zobowiązań podatkowych, w pięciu podatnicy złożyli informacje IN-1, a w jednym wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary).

OCENA CZĄSTKOWA

W całym okresie objętym kontrolą pracownicy WPOL nie w pełni rzetelnie realizowali zadania związane z ustalaniem podatku od nieruchomości w zakresie weryfikacji informacji o nowych podatnikach tego podatku. Przeprowadzone badania kontrolne wykazały bowiem, że na 681 punktów adresowych objętych kontrolą, 110 (16,2%) nieruchomości do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało objętych podatkiem od nieruchomości. W ograniczonym zakresie weryfikowano też wywiązywanie się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, ponieważ w całym okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedynie 21 kontroli podatkowych.

OBSZAR

2. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące zwolnień w podatku od nieruchomości były regulowane następującymi uchwałami Rady Miasta Opola: 1/ nr LVIII/668/06 z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości²⁷; 2/ nr LVII/863/14 z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Opolskiego Programu Pomocy Przedsiębiorcom na lata 2014-2020²⁸; 3/ nr XXXVII/737/21 z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Opolskiego Programu Pomocy Przedsiębiorcom²⁹; 4/ nr LI/958/22 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze Miasta Opola³⁰.

(akta kontroli str. 204-220)

Uchwałą z 2006 r. od podatku od nieruchomości zwolniono m.in.: 1/ nieruchomości lub ich części oraz obiekty budowlane lub ich części, stanowiące własność lub współwłasność gminy Opole, niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2/ grunty lub budynki będące w posiadaniu gminy Opole, niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, które nie zostały oddane w posiadanie zależne; 3/ nieruchomości cmentarzy komunalnych; 4/ części wspólne w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy Opole.

(akta kontroli str. 204-205)

Uchwały z 2014 r. i 2021 r. zostały przyjęte w celu wspierania przedsiębiorców będących podatnikami podatku od nieruchomości, na których dokonuje się nowych

²⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r. poz. 1333.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1212.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 590.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 606.

inwestycji lub tworzy nowe miejsca pracy na terenie Miasta Opola. Uchwałami tymi zwolniono od podatku od nieruchomości m.in.: 1/ nowo wybudowane budynki, budowle lub ich części przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, pod warunkiem wykorzystania ich do tej działalności; 2/ nowo nabyte grunty, budynki i budowle lub ich części przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, pod warunkiem wykorzystania ich do tej działalności. Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą na terenie Miasta (w tym najemca lub dzierżawca), który utworzył nowe miejsca pracy w pełnym wymiarze czasu pracy mógł uzyskać zwolnienie z podatku od nieruchomości za każdy miesiąc w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia (określonego właściwym rozporządzeniem Rady Ministrów) za każde utworzone miejsce pracy netto. Wysokość zwolnienia za każdy miesiąc nie mogła przekraczać miesięcznej wartości podatku od nieruchomości. Zwolnienie od podatku od nieruchomości następowało na wniosek przedsiębiorcy (w tym najemcy lub dzierżawcy). Nieruchomość mogła korzystać ze zwolnienia po upływie 12 miesięcy od momentu wystąpienia okoliczności stanowiących przesłankę uzyskania zwolnienia. Zwolnienie przysługiwało w okresie 36 miesięcy pod warunkiem utrzymania miejsc pracy przez okres co najmniej 36 miesięcy.

(akta kontroli str. 206-212)

Urząd na swojej stronie internetowej (<https://opole.pl/>), jak też na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej³¹ (<https://bip.um.opole.pl/>) zamieścił informacje dla klientów ułatwiających sprawy związane z naliczaniem, pobieraniem i egzekucją podatków i opłat lokalnych, jak też stosowaniem ulg w podatkach, w tym m.in. poprzez zamieszczenie tekstów ww. uchwał z 2014 r., 2021 r. i 2022 r.

Nie upubliczniono natomiast informacji o innych uregulowaniach Rady lub Prezydenta dotyczących udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości dla właścicieli budynków i gruntów wpisanych przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do rejestru zabytków, przysługujących na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upol.

(akta kontroli str. 355-360)

W kontrolowanej jednostce nie wprowadzano wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości dla właścicieli budynków i gruntów na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upol. Naczelnik WPOL w tej sprawie wyjaśniła, że przedmiotowe zagadnienia nie były regulowane uchwałami Rady, gdyż zagadnienie to zostało uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Prezydent także nie wydawał w tym zakresie zarządzeń. Dlatego też w przypadku złożenia przez podatnika druku IN-1 Informacja o nieruchomościach, w którym zaznaczony został powód udzielenia zwolnienia, tj. art. 7 ust. 6 pkt 1 upol, przyjmowano to oświadczenie podatnika jako wystarczający warunek dla zastosowania zwolnienia. Pracownicy Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych Urzędu Miasta Opola sprawdzali w rejestrze zabytków województwa opolskiego czy dany budynek lub grunt jest w nim wykazany. W przypadku potwierdzenia tego faktu podejmowane były działania dla zwolnienia budynku (najczęściej znajdującego się w nim lokalu) i gruntu z podatku od nieruchomości w danym roku.

(akta kontroli str. 821-822)

1.2. W 2019 r., na podstawie art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa, do organu podatkowego złożono ogółem 63 wnioski o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości³².

³¹ Dalej: BIP.

³² W tym: 56 wniosków o umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych (88,9%) i siedem wniosków o rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (11,1%).

W całym okresie objętym kontrolą liczba złożonych wniosków wyniosła odpowiednio: 344 w 2020 r.³³, 175 w 2021 r.³⁴, 107 w 2022 r.³⁵ oraz 33 w I półroczu 2023 r.³⁶ Prezydent, na podstawie art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa, w 2019 r. wydał 23 decyzje o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości na kwotę ogółem 2 651 643,38 zł³⁷. W latach 2020-2023 (I półrocze) liczba wydanych decyzji wynosiła odpowiednio: 117 w 2020 r. na kwotę ogółem 1 716 906,85 zł³⁸; 136 w 2021 r. na kwotę ogółem 3 205 794,94 zł³⁹; 65 w 2022 r. na kwotę ogółem 1 120 478,57 zł⁴⁰ i 29 decyzji w I półroczu 2023 r. na kwotę ogółem 1 519 911,07 zł⁴¹.
(akta kontroli str. 380-387)

1.3. W 2019 r. na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upol, 292 osoby fizyczne skorzystały ze zwolnienia od podatku od nieruchomości dla użytkowanych przez siebie gruntów i budynków (wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków⁴²) na kwotę ogółem 30 062,42 zł.

W latach 2020-2023 (I półrocze) liczba zwolnień z tego podatku wyniosła odpowiednio: 361 na kwotę 40 888,63 zł – w 2020 r.; 373 na kwotę 43 212,52 zł – w 2021 r.; 405 na kwotę 57 869,46 zł – w 2022 r. i 440 na kwotę 66 818,01 zł – w 2023 r. (do 30 czerwca).

W wyniku badania próby obejmującej 17 podatników ustalono, że przesłanki stanowiące podstawę zwolnienia były ustalane na podstawie informacji o nieruchomości (druk IN-1) przedkładanych przez podatników.

(akta kontroli str. 388-449)

W wyniku porównania danych z wydruku *Zestawienie kwot wg ulg*, przygotowanego przez WPOL, z danymi wynikającymi z Gminnej Ewidencji Zabytków Miasta Opoli oraz z rejestru zabytków województwa opolskiego przekazanych przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu ustalono, że ogółem liczba podatników w latach 2019-2023 (I półrocze) korzystających ze zwolnienia wyniosła odpowiednio w 2019 r. – 292, w 2020 r. – 361, w 2021 r. – 373, w 2022 r. – 405 i w 2023 r. – 440. Ogółem wartość udzielonych zwolnień w tym okresie wyniosła

³³ W tym: 311 wniosków o umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych (90,4%) i 33 wnioski o rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (9,6%).

³⁴ W tym: 165 wniosków o umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych (94,3%); dziewięć wniosków o rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (5,1%) i jeden wniosek o umorzenie w całości lub w części odsetek za zwłokę (0,6%).

³⁵ W tym: 97 wniosków o umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych (90,7%) i 10 wniosków o rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (9,3%).

³⁶ W tym: 27 wniosków o umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych (81,8%) i sześć wniosków o rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (18,2%).

³⁷ W tym: 17 decyzji (73,9%) o umorzeniu w całości lub części zaległości podatkowych na kwotę ogółem 246 118,08 zł; pięć decyzji (21,7%) o rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 2 329 124,26 zł oraz jedną decyzję (4,4%) o umorzeniu w całości lub części odsetek za zwłokę na kwotę 30 120,90 zł.

³⁸ W tym: 106 decyzji (90,6%) o umorzeniu w całości lub części zaległości podatkowych na kwotę ogółem 1 489 546,46 zł; 10 decyzji (8,5%) o rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 26 548,57 zł oraz jedną decyzję (0,9%) o odroczeniu terminu zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami na kwotę 16 929,00 zł.

³⁹ W tym: 118 decyzji (86,8%) o umorzeniu w całości lub części zaległości podatkowych na kwotę ogółem 1 509 709,26 zł; dziewięć decyzji (6,6%) o rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 427 290,36 zł; pięć decyzji (3,7%) o odroczeniu terminu zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami na kwotę 748 633,00 zł; trzy decyzje o odroczeniu terminu płatności podatku na kwotę 450 015,00 zł oraz jedną decyzję (0,7%) o umorzeniu w całości lub części odsetek za zwłokę na kwotę 70 147,32 zł.

⁴⁰ W tym: 43 decyzje (66,2%) o umorzeniu w całości lub części zaległości podatkowych na kwotę ogółem 566 070,49 zł; 19 decyzji (29,2%) o rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 519 650,97 zł; trzy decyzje (4,6%) o umorzeniu w całości lub części odsetek za zwłokę na kwotę 34 757,11 zł.

⁴¹ W tym: 14 decyzji (48,3%) o umorzeniu w całości lub części zaległości podatkowych na kwotę ogółem 87 336,54 zł; 12 decyzji (41,4%) o rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 1 420 178,83 zł.

⁴² Prowadzonego przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – dostępnego pod adresem: <https://wuozopole.pl/63/rejestr-zabytkow.html>

238 851,04 zł i dotyczyła 115 obiektów (punktów adresowych). Z ww. 115 obiektów, w poszczególnych latach kontroli zwolnieniem z art. 7 ust. 1 pkt 6 upol objęto 318 odrębnych nieruchomości w 2019 r., 402 nieruchomości – w 2020 r., 413 nieruchomości – w 2021 r., 438 nieruchomości – w 2022 r. oraz 486 nieruchomości – w 2023 r.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że zwolnieniem od podatku od nieruchomości obejmowano nieruchomości wchodzące w skład obiektów:

- wpisanych do rejestru zabytków województwa opolskiego jako zespół architektoniczny Rynku – odpowiednio 71 nieruchomości w 2019 r., 103 – 2020 r., 109 – 2021 r., 115 – 2022 r. oraz 136 – 2023 r., ogółem wartość tego zwolnienia wyniosła 31 467,62 zł;
- nie wpisanych do rejestru zabytków województwa opolskiego – odpowiednio: 13 w 2019 r., 16 – 2020 r., 16 – 2021 r., 16 – 2022 r., 20 – 2023 r., ogółem wartość tego zwolnienia wyniosła 23 291,27 zł.

Powyższe pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 6 upol, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 388-493, 1311)

1.4. W okresie objętym kontrolą występowały przypadki odmowy udzielenia ulg z tytułu podatku od nieruchomości. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami Naczelnika WPOL, najczęściej występowały one w postaci postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 165a ustawy Ordynacja podatkowa ze względu na brak wystąpienia na koncie podatnika zaległości na moment złożenia wniosku o udzielenie ulgi, a także ze względu na braki formalne we wnioskach oraz wykazanie przez organ podatkowy braku interesu podatnika lub interesu publicznego. Od decyzji Prezydenta w okresie objętym kontrolą wniesiono 24 odwołania, z których w 14 przypadkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu uchyliło decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, pięć decyzji zostało utrzymanych w mocy, w dwóch przypadkach nastąpiło niedochowanie terminu do wniesienia odwołania, w jednym przypadku wycofano odwołanie, a w dwóch pozostałych odwołania były w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 1262-1263)

W kontrolowanym okresie Rada w przypadku udzielania ulg w podatku od nieruchomości nie wprowadziła opłaty prolongacyjnej.

(akta kontroli str. 204-227)

1.5. W kontrolowanym okresie Prezydent, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f) i lit. g) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴³, podawał do publicznej wiadomości wykaz osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w odniesieniu do podatku od nieruchomości udzielił ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożył na raty spłatę zobowiązań podatkowych w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości udzielonych ulg kwot i ich przyczyn. Informacje w ww. zakresie były udostępniane m.in. na stronach internetowych Urzędu⁴⁴.

(akta kontroli str. 355-376)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W objętym kontrolą okresie wystąpiły przypadki udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upol, pomimo tego, że objęte zwolnieniem nieruchomości nie były wpisane indywidualnie do rejestru zabytków.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴⁴ https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole,42_1062 https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole,42_3310

W wyniku braku lub nierzetelnego przeprowadzenia czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ust. 3 ustawy Ordynacja podatkowa, zwolnienie podatkowe w latach 2019-2023 (I półrocze) udzielone zostało podatnikom, których nieruchomości wchodzące w skład obiektów:

- wpisanych do rejestru zabytków województwa opolskiego były ujęte w nim jako *Zespół architektoniczny Rynku*, odpowiednio 71 nieruchomości w 2019 r., 103 – 2020 r., 109 – 2021 r., 115 – 2022 r. oraz 136 – 2023 r., zwolnienie wyniosło 31 467,62 zł;
- nie wpisanych do rejestru zabytków województwa opolskiego odpowiednio: 13 w 2019 r., 16 – 2020 r., 16 – 2021 r., 16 – 2022 r., 20 – 2023 r., zwolnienie wyniosło 23 291,27 zł.

Łączna kwota zwolnień wyniosła 54 758,89 zł

(akta kontroli str. 1311)

Stosownie do wymogu określonego w art. 7 ust. 1 pkt 6 upol, zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Część ww. nieruchomości było wpisanych do rejestru zabytków jako zespół architektoniczny, czyli jako odtworzony historyczny układ architektoniczny, a nie budynki wpisane indywidualnie do rejestru. Pozostała część nieruchomości korzystających z przedmiotowego zwolnienia, nie była w ogóle wpisana do rejestru zabytków.

Naczelnik Wydziału wyjaśniając przyczyny powyższej nieprawidłowości stwierdziła, że udzielenie przez Prezydenta zwolnień od podatku od nieruchomości w ilości wykazanej podczas kontroli NIK (80 w 2019 r.; 114 w 2020 r.; 125 w 2021 r.; 126 w 2022 r.; 159 w 2023 r.) wynika z faktu zadeklarowania przez podatników w druku *IN-1 Informacja o nieruchomościach*, że lokale te są lokalami mieszkalnymi, w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza oraz błędnym zweryfikowaniem przez prowadzących sprawę pracowników Wydziału, że nieruchomości te są wpisane do rejestru zabytków województwa opolskiego.

(akta kontroli str. 494-820, 823)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2023 (I półrocze) udzielono zwolnienia na łączną kwotę 54 758,89 zł, w przypadku nieruchomości, które nie były wpisane do rejestru zabytków oraz były wpisane do tego rejestru jako Zespół architektoniczny.

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 wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | Najwyższa Izba Kontroli wnosi o: <ol style="list-style-type: none">1. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowym wypełnianiem punktu nr 3 cz. II arkusza oceny okresowej pracowników.2. Przeanalizowanie arkuszy okresowej oceny pracowników i stosowne uzupełnienie informacji, których one nie zawierały.3. Zintensyfikowanie działań na rzecz weryfikacji informacji będących w posiadaniu Urzędu, w celu zapewnienia powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości. |

4. Weryfikację oraz wszczęcie postępowań podatkowych w przypadku 110 nieruchomości, ustalonych w trakcie kontroli, jako nieobjętych podatkiem od nieruchomości.
5. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji przesłanek uprawniających do zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upol.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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


Opole, 29 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

Kontrolerzy:
Przemysław Sparczyński
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Karolina Kulig
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

.....
Iwona Zyman
podpis