



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.02.2023

Paweł Okrasa
Burmistrz Wielunia
98-300 Wieluń
Pl. Kazimierza Wielkiego 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wieluniu ¹ , Pl. Kazimierza Wielkiego 1, 98-300 Wieluń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Okrasa, Burmistrz Wielunia, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Renata Biskupska, Gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/39/2023 z 1 lutego 2023 r. 2. Ryszard Lewiński, Gł. Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO//46/2023 z dnia 28 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 1-14)

¹ NIP 8321026131, Regon 000525659, zwany dalej: UM, Urząd lub Jednostka.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miejskim w Wieluniu podejmowano działania w celu pozyskania dochodów własnych, jednak nie były one w pełni prawidłowe. Naliczania podatków od nieruchomości i od środków transportowych dokonywano zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską, jednak stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zakładania spraw, sposobu przechowywania i oznaczania dokumentów skutkowały niewzywaniem podatników do składania informacji i deklaracji. Nieprawidłowości w ustalaniu i poborze dochodów własnych dotyczyły: naliczania podatków od niewłaściwych okresów, prowadzenia w ograniczonym zakresie czynności sprawdzających odnośnie ustalenia stanu faktycznego przedmiotu opodatkowania oraz miejsca prowadzenia działalności, co miało wpływ na wysokość podatku. Ponadto w ewidencji księgowej nie ujmowano dochodów będących równocześnie należnościami z tytułu najmu zasobów komunalnych, (zaniżenie dochodów i zaległości na łączną kwotę 1.392,2 tys. zł). Kontrole podatkowe prowadzone były w bardzo znikomym zakresie (trzy na 21 tys. podatników). Na wysokość realizowanych dochodów pozytywny wpływ miało ustalenie i pobieranie opłaty targowej, a także realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Gminy nowych podmiotów gospodarczych. W Gminie przyjęto Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości (przy czym plan na kolejny trzyletni okres obowiązywania opracowano po rocznej przerwie, pomijając rok 2021) oraz Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Zbywanie nieruchomości przez Gminę było zgodne z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi.

Prowadzono w Urzędzie działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności o charakterze publicznoprawnym, a wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dokumenty te spełniały wymogi formalne, jednak wysyłane były z opóźnieniami w stosunku do obowiązujących przepisów. Dotyczyło to 35,6% zbadanych upomnień oraz 22% skontrolowanych tytułów wykonawczych. W odniesieniu do zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych działania windykacyjne prowadzone były nieterminowo. W żadnej ze skontrolowanych spraw nie dopuszczono wprawdzie do przedawnienia tych należności, jednak w 22% przypadków nie podjęto czynności windykacyjnych w odpowiednim czasie, a w 5% przypadków nie podjęto ich wcale.

Postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych prowadzono na ogół prawidłowo, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej. Podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, zapewniano stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a także wydawano decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy. Nieterminowo przeprowadzono natomiast dziewięć spośród 40 badanych postępowań, a w sześciu przypadkach kontynuowano postępowanie w sprawie udzielenia ulg pomimo niedostarczenia przez wnioskodawców żądanych dokumentów w wymaganych terminach.

Dwie z czterech przyznanych ulg o charakterze cywilnoprawnym udzielone zostały niezgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską oraz na podstawie niekompletnej dokumentacji. Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Wystąpiły natomiast przypadki

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

nieterminowego wydania zaświadczenia o pomocy de minimis, jak również nieterminowego przekazywania do Prezesa UOKiK sprawozdań o udzieleniu pomocy publicznej. Informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej upubliczniano terminowo, podając w nich rzetelne dane.

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. W badanym okresie przeprowadzono także kontrolę dotyczącą pobierania dochodów własnych. Wdrożone mechanizmy kontrolne, jak również sprawowany przez Burmistrza nadzór nad realizacją przez pracowników Urzędu zadań objętych niniejszą kontrolą okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły nieprawidłowościom stwierdzonym w obszarach ustalania i poboru dochodów, dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych oraz udzielania ulg. Rozpatrzenie skarg dotyczących badanego zakresu przebiegało rzetelnie, zgodnie zapisami Kpa i uregulowaniami wewnętrznymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2022 Gmina Wieluń uzyskiwała dochody własne w wysokości: 81.016 tys. zł, 84.283,3 tys. zł, 88.185,5 tys. zł i 99.428,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio⁴: 107,1%, 104%, 104,6%, 112,75% w stosunku do uzyskanych dochodów własnych w roku poprzednim.

Największą pozycję dochodów własnych stanowił dochód z tyt. udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i wynosił odpowiednio: 32.674 tys. zł (40,3% dochodów własnych), 31.774,2 tys. zł (37,7%), 36.930,5 tys. zł (41,9%) i 35.438,9 tys. zł (35,6%). W stosunku do dochodów z tego tytułu w roku poprzednim, dochód ten w roku 2019 wzrósł o 9,9%, następnie w roku 2020 zmalał o 2,8%, w 2021 r. wzrósł o 16,2%, a w roku 2022 ponownie zmalał o 4%.

Dochody z tytułu podatków⁵ w 2019 r. wynosiły 23.460 tys. zł (29% dochodów własnych), w 2020 r. 22.712,5 tys. zł (27%), w 2021 r. 25.520,8 tys. zł (28,9%), a w 2022 r. 27.775,1 tys. zł (27,9%). W latach 2019-2020 dochody te malały z roku na rok o 5,4% i 3,2%, natomiast w latach 2021 i 2022 wykazały wzrost o 12,4% i 8,8%.

Pozostałe dochody własne⁶ w kontrolowanym okresie wynosiły odpowiednio: 15.792,5 tys. zł (19,5% dochodów własnych), 19.719,3 tys. zł (23,4%), 15.249,1 tys. zł (17,3%) i 24.337,1 tys. zł (24,5%). W latach 2019-2020 pozostałe dochody własne wykazywały tendencję wzrostową o 15,9% i 24,9%, natomiast w roku 2021 zanotowano spadek o 22,7%, a w 2022 r. wzrost o 59,6%⁷.

W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu najmu lokali komunalnych ewidencjonowane były tylko do wysokości faktycznie otrzymanych wpłat należności

⁴ Poczynając od wykonania w 2019 r. w stosunku do wykonania w 2018 r.

⁵ Największy udział w dochodach z tyt. podatków miały: podatek od nieruchomości (66%, 62,7%, 63,8% i 66,4%) oraz podatek od środków transportowych (23,6%, 26,1%, 23,9% i 22,9%).

⁶ Największy udział w pozostałych dochodach własnych miały: dochody z majątku gminy (61,5%, 68,2%, 51,1% i 37,6%) oraz dochody z najmu i dzierżawy (31,2%, 22,2%, 28,5% i 19,5%).

⁷ Głównie z powodu dodatkowych dochodów ze sprzedaży przez Gminę węgla, przekazanie wydatków niewygasających z lat ubiegłych (trzy duże inwestycje) i znaczny wzrost oprocentowania rachunku bankowego i aktywne wykorzystanie kapitału na oprocentowanym rachunku bankowym.

czynszowych dokonywanych comiesięcznie przez Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. w Wieluniu⁸. Dochody będące równocześnie zaległościami wg. stanu na dzień 31.12.2022 r. w wysokości 1.392,2 tys. zł wprowadzono do ewidencji księgowej Urzędu dopiero 31.01.2023 r. (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 1).

Dochody z tytułu opłat⁹ w latach 2019-2022 wynosiły odpowiednio: 7.470 tys. zł (9,2% dochodów własnych), 8.141,4 tys. zł (9,7%), 8.257,7 tys. zł (9,4%) i 9.491,5 tys. zł (9,6%). Przez cały okres objęty kontrolą dochody z tytułu opłat wykazywały tendencję wzrostową odpowiednio o: 21%, 9%, 1,4% i 15%.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią Covid-19 bardzo wpłynęła na poziom realizowanych dochodów własnych, m.in. z powodu zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości wprowadzonych Uchwałami Rady Miejskiej¹⁰, poprzez radykalne zmniejszenie wykonania dochodów z tytułu udziałów w PIT, z powodu niepobierania opłaty targowej¹¹, jak również innych tytułów, m.in.: z najmu i dzierżawy¹² i wpływów z opłaty parkingowej.

(akta kontroli str. 15-313, 368-385)

1.2. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wieluniu¹³ comiesięczne informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. W badanych latach do Urzędu wpłynęły informacje o zakończeniu budowy 472 budynków/obiektów budowlanych¹⁴, w tym 32, dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 440, które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy.

(akta kontroli str. 1522-1557, 1669-1679)

Zawiadomienia te wraz z zawiadomieniami Starosty Powiatowego o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, a także decyzje Starosty zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwolenia na budowę przechowywane były w segregatorach wg rodzaju dokumentu, następnie wg daty wpływu dokumentu. Natomiast informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych / informacje w sprawie podatku od nieruchomości przekazywane do Urzędu przez podatników były przechowywane wg sołectwa, następnie alfabetycznie – bez względu na rok podatkowy, deklaracje na podatek od nieruchomości: wg lat, następnie wg nr nadanej kartoteki danego podatnika. Wyżej wskazane dokumenty były oznaczone datą wpływu oraz kolejnym nr ewidencyjnym bez uwzględnienia rodzaju dokumentu. Dokumenty te nie były klasyfikowane i kwalifikowane ani łączone w akta spraw (szerzej w części Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 2).

(akta kontroli str. 1558-1570)

Burmistrz wyjaśnił, iż zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w związku z zakończeniem budowy i rozpoczęciem użytkowania budynków z PINB były analizowane na bieżąco przez Wydział Podatków i Opłat Lokalnych (WPiOL), co pozwalało zweryfikować wiedzę o powstawaniu nowych obiektów budowlanych i sprawdzenie w ewidencji podatkowej, czy zobowiązany złożył do organu

⁸ Któremu Gmina powierzyła zadania z zakresu zarządzania zasobem komunalnym Gminy Wieluń (umowa 329/2014 z 8 września 2014 r. i 385/2019 z 30 września 2019 r.). Zwane dalej Przedsiębiorstwo Komunalne

⁹ Największy udział w dochodach z tytułu opłat miały: opłaty za odpady komunalne (45,8%, 54,7%, 57,7% i 54,7%); opłaty za zezwolenia alkoholowe (11,7%, 11,3%, 12,6% i 15,6%) oraz opłaty parkingowe i dodatkowe (11,9%, 9,6%, 9,5% i 8,8%).

¹⁰ Uchwała Nr XXVI/397/20 z dnia 6 maja 2020 r. i Uchwała Nr XLV/600/21 z dnia 9 kwietnia 2021 r.

¹¹ Na podstawie Uchwały RM NR XXVIII/432/20 z dnia 29 maja 2020 r.

¹² Zarządzenie nr 51/20 Burmistrza Wielunia z dnia 30 marca 2020 r.

¹³ Dalej: PINB.

¹⁴ 107 budynków w 2019 r., 129 w 2020 r., 107 w 2021 r. i 129 w 2022 r.

podatkowej informacji lub deklaracji podatkowej. Jeśli zobowiązany tego nie uczynił, stosownie do art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵, wzywało się zobowiązanego do złożenia informacji lub deklaracji podatkowej¹⁶. W przypadku braku reakcji podatnika wszczynano postępowanie podatkowe z urzędu.

(akta kontroli str. 1522-1557)

W ramach kontroli przebadano posiadaną przez Urząd dokumentację 82 nieruchomości związaną z określeniem wysokości podatku od nieruchomości i stwierdzono, że:

- stosownie do art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷, wszystkim właścicielom nowych budynków wystawiono decyzje podatkowe, z tego :
 - 69 w oparciu o otrzymane na podstawie art. 6 ust. 6 ww. ustawy informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1¹⁸, w tym:
 - w 51 przypadkach na podstawie informacji złożonych przez podatnika, w tym w trzech przypadkach¹⁹ Burmistrz wydał decyzje określające wysokość podatku od nieruchomości niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Decyzje te dotyczyły okresu, w którym nie powstał obowiązek podatkowy (szerzej w części Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 4),
 - w 18 przypadkach w oparciu o otrzymane informacje od podatnika w wyniku wezwania Urzędu, z czego:
 - cztery przypadki w oparciu o otrzymane informacje od podatnika w wyniku wezwania przez Urzędu podatnika do złożenia informacji
 - 14 przypadkach wezwano podatników do złożenia informacji IN-1 w trakcie trwania kontroli NIK (szerzej w części Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 3),
- w 13 przypadkach stosownie do art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wysokość podatku określili podatnicy w składanych deklaracjach,
- we wszystkich decyzjach podatkowych oraz deklaracjach zastosowane stawki podatku były zgodne ze sławkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską w Wieluniu;
- w zbadanych sprawach kwota ustalonego podatku wynosiła łącznie 165,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1657-1665)

1.3. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 4 091 informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, z tego 2.939 informacji IN-1 składanych przez osoby fizyczne (w kolejnych latach: 693, 710, 708 i 828) oraz 1 152 deklaracji DN-1^[1] składanych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (277, 270, 311, 294).

¹⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 2651, ze zm. Zwana dalej Ordynacją podatkową.

¹⁶ Organ podatkowy informuje podatnika o sposobie dokonywania pomiarów w celu zgłoszenia budynku do podatku od nieruchomości. W tym celu przedstawia podatnikowi instrukcję o zakresie i sposobie pomiarów oraz załącza rysunek poglądowy.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 70, dalej: *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*.

¹⁸ Informacja na podatek od nieruchomości składana przez osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą.

¹⁹ Nr decyzji: WP.3120.5142.2020 KD, WP.3120.30477.2021.IS, WP.3120.30448.2021.KD

^[1] Deklaracja na podatek od nieruchomości składania przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

W tym okresie w Urzędzie wydano 3.252 decyzji podatkowych, z tego 3.242 decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, wystawionych osobom fizycznym^[2] (w kolejnych latach: 708, 732, 767 i 1.035) oraz 10 decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego, wystawionych osobom prawnym (0, 0, 4, 6).

(akta kontroli str. 1666–1668)

Analiza 82 spraw w zakresie prawidłowości i terminowości składania do organu podatkowego informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości wykazała, że deklaracje i informacje składane przez podatników poddawano weryfikacji, jednak:

- na deklaracjach i informacjach dotyczących podatku od nieruchomości, za lata 2019 – 2020 w rubryce „Adnotacje organu podatkowego” nie dokonywano wpisu o sprawdzeniu deklaracji.
- na deklaracjach i informacjach dotyczących określenia podatku od nieruchomości za lata 2021 – 2022 w rubryce „Adnotacje organu podatkowego” wskazano, iż „Sprawdzono pod względem formalnym i rachunkowym”.

Burmistrz wyjaśnił m.in., „iż w latach 2019 – 2020 dokonywano weryfikacji deklaracji i informacji składanych przez zobowiązanych pod względem formalnym i rachunkowym²⁰, ale obowiązek pisemnego potwierdzenia tej czynności przez pracownika prowadzącego sprawę wprowadzono od 2021 r.”

(akta kontroli str. 1602-1606)

Ponadto:

- 12 deklaracji na podatek od nieruchomości od os. prawnych 12 zostało złożone do dnia 31 stycznia danego roku podatkowego, a jedna 5 maja 2022 r.,
- w 23 sprawach dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zawiadomienia o zmianach geodezyjnych ze Starostwa Powiatowego w okresie od 24 do 566 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości,
- w 13 sprawach²¹ dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w sprawie rozpoczęcia użytkowania obiektu, wydawane przez PINB, w okresie od 12 do 485 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości.
- w 12 przypadkach²² dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zawiadomienia o zakończeniu budowy, przekazywane przez PINB do Urzędu (podatnik takie zawiadomienie składa do PINB), w okresie od 29 do 1 018 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości, (szerzej w części Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 4).

(akta kontroli str.1522-1557)

^[2] Liczba ta obejmuje także nakazy płatnicze ustalające wysokość zobowiązania podatkowego w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, m.in. z tytułu podatku od nieruchomości.

²⁰ polegającej na ustaleniu czy formalnie: zastosowano właściwy i kompletny formularz do zgłoszenia obowiązku podatkowego, prawidłowość wypełnienia rubryk formularza w zależności od osoby podatnika i specyfiki przedmiotu opodatkowania, złożenia podpisu pod zgłoszeniem; rachunkowo: podsumowanie arytmetyczne poszczególnych pozycji formularza, rozłożenie podatku na raty stosownie do obowiązujących przepisów.

²¹ Powyższe dotyczy następujących pozycji z próby badawczej: 1, 22, 23, 24, 28, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 44, 46, 60.

²² Powyższe dotyczy następujących pozycji z próby badawczej: 1, 22, 23, 24, 25, 30, 34, 36, 38, 44, 45, 46, 48, 49, 53, 56, 60, 61, 63, 65, 66, 70, 71, 79, 81, 82, 83.

1.4. Według danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), na dzień 17 lutego 2023 r. na terenie Gminy Wieluń zarejestrowane były 2.522 podmioty gospodarcze.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że dane o miejscu prowadzenia działalności gospodarczej podawane są przez zobowiązanych w zeznaniach podatkowych (informacje i deklaracje). W ramach czynności sprawdzających podlegały one weryfikacji przez pracowników organu podatkowego, m.in. poprzez analizę rejestrów publicznych typu CEIDG i KRS. Zawarte w tych rejestrach dane co do miejsca prowadzenia działalności gospodarczej podlegają bieżącej weryfikacji. Zgodnie z art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej czynności sprawdzające mogą być podejmowane w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Kontrolę prawidłowości naliczania podatku od nieruchomości osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą przeprowadzono na próbie 50 losowo wybranych podmiotów²³. W wyniku badania ustalono, że:

- 11 podmiotów w złożonych informacjach IN1 wykazało powierzchnie używane do celów działalności gospodarczej (łączna kwota naliczonego podatku od tej powierzchni wynosiła 59,3 tys. zł),
- wydane decyzje w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości każdorazowo były zgodne z danymi wskazanymi przez podatników w informacji IN-1;
- zastosowane stawki podatku odpowiadały stawkom ustalonym przez Radę Miejską,
- w 14 przypadkach Urząd podjął działania weryfikacyjne w postaci przyjęcia oświadczeń od podatników²⁴ lub uzgodnień telefonicznych²⁵ dotyczących faktycznego miejsca prowadzenia działalności,
- w 22 przypadkach działania takie²⁶ podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, co skutkowało zwiększeniem kwoty naliczonego podatku łącznie o 1,1 tys. zł,
- w pozostałych trzech przypadkach Urząd nie podjął żadnych działań w celu ustalenia czy nieruchomość wykorzystywana jest na działalność gospodarczą i czy w związku z tym właściwie naliczono podatek od nieruchomości (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 6).

(akta kontroli str. 314-317, 386-393)

1.5. W wyniku badania dokumentacji 20 losowo wybranych decyzji podatkowych²⁷ ustalono, że: dane zawarte we wszystkich decyzjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentu źródłowego, tj. z informacjami wynikającymi z druku IN -1 „Informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych”.

(akta kontroli str. 1680)

1.6. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami rachunkowości, ewidencja księgowa w zakresie podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych prowadzona była techniką komputerową. W oparciu o te zasady w UM prowadzono

²³ W oparciu o dane zawarte w CEIDG oraz w ewidencji ludności Urzędu wyselekcjonowano podmioty, dla których podstawowe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej było tożsame z miejscem zameldowania. Do badania przyjęto: 14 podmiotów rozpoczynających działalność w roku 2019, 12 – w 2020 r., 13 w 2021 r. i 11 w roku 2022.

²⁴ jedenastokrotnie

²⁵ trzykrotnie

²⁶ Pobranie 16 oświadczeń i dwa uzgodnienia telefoniczne oraz cztery złożone informacje IN-1

²⁷ Po pięć dla każdego roku objętego kontrolą.

bazę podatkową zawierającą dane dotyczące pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych²⁸.

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymywał ze Starostwa comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach, przekazywane na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁹.

(akta kontroli str. 1634-1641)

W wyniku porównania informacji dla wybranych do próby badawczej 100 pojazdów³⁰, zawartych w ww. Informacjach ze Starostwa stwierdzono, że:

- w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację danych pojazdów podlegających opodatkowaniu,
- we wszystkich zbadanych przypadkach, w których pojazd powinien zostać opodatkowany, wymiar podatku określono od momentu powstania obowiązku podatkowego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 9 ust. 3, 4 i 4a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- nie stwierdzono przypadków nieujęcia w ww. bazie informacji o tych pojazdach,
- każdorazowo odpowiednie dane dotyczące pojazdów, istotne dla prawidłowego określenia stawki podatkowej były zgodne z danymi otrzymanymi ze Starostwa lub z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych (faktur i umów kupna-sprzedaży, dowodów rejestracyjnych, decyzji o czasowym wycofaniu z ruchu),
- dla wszystkich pojazdów określono prawidłowo stawkę podatku, tj. w sposób zgodny z Uchwałą Nr XV/176/15 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 3 grudnia 2015 w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych oraz prawidłowo określono wysokość podatku za dany rok.

(akta kontroli str. 1288-1286, 1642-1645)

1.7. W wyniku kontroli 80 deklaracji na podatek od środków transportowych złożonych przez 20 podatników³¹, stwierdzono, iż:

- wszystkie deklaracje złożono na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych³²;
- 70 deklaracji złożono do 15 lutego danego roku podatkowego, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- sześć deklaracji złożono po upływie tego terminu, tj. z opóźnieniem wynoszącym od dziewięciu do 87 dni, przy czym:
 - w jednym przypadku Urząd nie wezwał podatnika do złożenia deklaracji, ponieważ opóźnienie w złożeniu deklaracji wynosiło dziewięć dni,
 - w pozostałych pięciu przypadkach, w których opóźnienie w złożeniu deklaracji wyniosło od 71 do 87 dni, Urząd wezwał podatników do złożenia deklaracji średnio po 63 dniach³³ od upływu terminu na złożenie deklaracji,
- w czterech przypadkach³⁴, w związku z niezłożeniem przez podatników deklaracji na podatek od środków transportowych, Urząd wezwał (po upływie od 67 do 72

²⁸ w tym: nazwę podatnika, kwotę podatku za rok, nr rejestracyjny samochodu, rodzaj pojazdu, marka pojazdu, data nabycia, data rejestracji, data zbycia, data wyrejestrowania, masa całkowita, liczba miejsc, liczba osi, rok produkcji, wysokość podatku

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 68 ze zm.

³⁰ wybranych losowo na podstawie 20 informacji otrzymanych ze Starostwa Powiatowego po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

³¹ Wybranych losowo składających deklaracje w każdym roku objętym kontrolą.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 2436.

³³ W poszczególnych sprawach od 57 do 69 dni.

³⁴ Dotyczących dwóch podatników (po dwie deklaracje każdy).

dni od terminu złożenia deklaracji) ww. podatników do ich złożenia, po czym na skutek braku reakcji z ich strony, w terminie od 18 do 40 dni od wysłania wezwania wszczęto postępowania z urzędu w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego, wyznaczono stronom siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego i w terminach od 17 do 49 dni od wszczęcia postępowania Urząd wydał decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego,

- dla każdego z objętych badaniem pojazdów dane zawarte w deklaracjach odpowiadały danym ujętym w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w dokumentach źródłowych (m.in. dowodach rejestracyjnych i fakturach zakupu),
- w wyniku badania nie stwierdzono przypadków zastosowania stawek podatkowych niezgodnych ze stawkami ustalonymi przez Radę Miejską,
- deklaracje nie zawierały błędów formalnych i rachunkowych,
- należności wynikające z deklaracji, wynoszące łącznie 625,1 tys. zł, zostały prawidłowo wyliczone i zaewidencjonowane na kartach kontowych podatników.

Burmistrz wyjaśnił, iż mając na uwadze liczną bazę do opodatkowania podatkiem od środków transportowych³⁵, niezwłocznym i realnym terminem do wysyłania wezwań do złożenia deklaracji był początek kwietnia danego roku. Działanie podejmowane były cyklicznie (łącznie dla wielu podatników jednocześnie), dlatego okres od terminu na złożenie deklaracji do wysłania wezwania może wynosić od kilku do kilkudziesięciu dni.

(akta kontroli str. 1646-1651)

1.8. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 100 pojazdów wybranych z 20 deklaracji złożonych przez 20 podatników³⁶, na których na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ciążył obowiązek podatkowy w związku z posiadaniem środków transportowych zakupionych i zarejestrowanych przed 2019 r., stwierdzono, że:

- dokumentami źródłowymi dla wszystkich badanych pojazdów były: dowody rejestracyjne³⁷, faktury zakupu, faktury sprzedaży i informacje uzyskane ze Starostwa,
- w każdym przypadku stawki i wysokość podatku zostały określone prawidłowo,
- wszystkie deklaracje zostały złożone do 15 lutego danego roku, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i na prawidłowych formularzach,
- należności ujęte w zbadanych deklaracjach, na łączną kwotę 84,8 tys. zł, zostały zaewidencjonowane w bazie podatkowej z uwzględnieniem poszczególnych podatników i poszczególnych samochodów.

(akta kontroli str. 1646-1650)

1.9. W latach objętych kontrolą dokonano 37 sprzedaży nieruchomości gruntowych na łączną kwotę 10.263,9 tys. zł i dwie zamiany gruntów³⁸, w wyniku których Gmina dopłaciła łącznie 234,7 tys. zł, z czego:

³⁵ M.in.: dwóch z największych leasingodawców w 2022 r. złożyło deklarację do 15 lutego na 3 305 sztuk aut, które należało sprawdzić i wprowadzić do systemu.

³⁶ Wybranych losowo po pięciu z każdego roku objętego kontrolą.

³⁷ Z wyjątkiem czterech przypadków, gdzie podatnik załączył kserokopie dowodów rejestracyjnych w trakcie kontroli NIK w dniu 16.05.2023 r.

³⁸ Zagadnienia związane ze sprzedażą, wydzierżawianiem i zamianą nieruchomości w latach 2019 - 2022 realizowane były wyłącznie przez Wydział Nieruchomości i Planowania Przestrzennego (WNIIPP). Umowy sprzedaży oraz zamiany były podpisywane przez: Burmistrza Wielunia, Zastępcę Burmistrza Wielunia oraz upoważnionego Naczelnika WNIIPP.

- w 2019 r. zawarto dziewięć umów sprzedaży nieruchomości gruntowych³⁹ na łączną kwotę 5.038,5 tys. zł,
- w 2020 r. – sześć umów sprzedaży nieruchomości gruntowych⁴⁰ na łączną kwotę 3.642 tys. zł i jedną zamianę z Nadleśnictwem nieruchomości zalesionych, do której Gmina dopłaciła 230,7 tys. zł,
- w 2021 r. – 18 umów sprzedaży nieruchomości gruntowych⁴¹, na łączną kwotę 1.445,2 tys. zł,
- w 2022 r. – cztery umowy sprzedaży nieruchomości gruntowych⁴² na łączną kwotę 138,2 tys. zł oraz jedną na zamianę z Centralnym Ośrodkiem Badania Odmian Roślin Uprawnych niezabudowanej nieruchomości gruntowej (rolnej), do której Gmina dopłaciła 4 tys. zł.

Ponadto w kontrolowanym okresie Gmina podpisała 181 aktów notarialnych sprzedaży lokali mieszkalnych (po zastosowaniu bonifikaty od 65% do 85%⁴³, z wyjątkiem czterech przypadków, w których bonifikaty nie zastosowano⁴⁴) za łączną kwotę 4.918,4 tys. zł, z czego:

- w 2019 r. - 58 aktów notarialnych na łączną kwotę 1.196,3 tys. zł,
- w 2020 r. – 61 aktów notarialnych na łączną kwotę 1.377,9 tys. zł,
- w 2021 r. – 39 aktów notarialnych na łączną kwotę 1.464,9 tys. zł,
- w 2022 r. – 23 akty notarialne na łączną kwotę 879,3 tys. zł.

W latach 2019 – 2022 zawarto 505 umów dzierżawy⁴⁵ na łączną kwotę 727,7 tys. zł, z czego:

- w 2019 r. - 123 na kwotę 265 tys. zł⁴⁶,
- w 2020 r. – 85 na kwotę 180,8 tys. zł⁴⁷,
- w 2021 r. – 130 na kwotę 66,9 tys. zł⁴⁸,
- w 2022 r. – 167 na kwotę 215 tys. zł⁴⁹.

Przedsiębiorstwo Komunalne w ramach przyjętych zadań zawierało w imieniu i na rzecz Gminy umowy najmu lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych z osobami (podmiotami) skierowanymi przez Gminę umowy najmu na lokale użytkowe oddawane w najem na zasadach i warunkach określonych w obowiązujących przepisach prawa, a pobrane opłaty z tytułu czynszu i innych opłat wynikających z umów przekazywał Gminie. W kontrolowanym okresie zawarto 252

³⁹ W tym: trzy zabudowane i sześć niezabudowanych.

⁴⁰ W tym: dwie zabudowane i cztery niezabudowane.

⁴¹ W tym: dwie zabudowane, 11 niezabudowanych, trzy sprzeczające prawa własności gruntu i w dwóch przypadkach sprzedaż części udziałów we własności lokalu mieszkalnego lub garażu.

⁴² W tym: jedna niezabudowana, dwie sprzedaże prawa własności gruntów i w jednym przypadku to sprzedaż ogródków działkowych.

⁴³ Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Nr LVI/531/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r. poz. 3751). Zmienionej uchwałami: Nr LIX/592/18 z dnia 16 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r. poz. 5746), Nr XX/313/19 z dnia 5 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 144) i Nr XXXIV/499/20 z dnia 13 października 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 5739).

⁴⁴ W dwóch przypadkach z powodu sprzedaży na rzecz najemców, w związku z umowami zawartymi na czas nieoznaczony (art. 37 ust. 2 pkt 1 i art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.), a w kolejnych dwóch przypadkach z powodu sprzedaży garaży zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy.

⁴⁵ Umowy dzierżawy, w imieniu Gminy Wieluń, zawierał Burmistrz Wielunia lub Zastępca Burmistrza Wielunia.

⁴⁶ 215,5 tys. zł netto, 49,5 tys. zł VAT.

⁴⁷ 147,1 tys. zł netto, 33,7 tys. zł VAT.

⁴⁸ 54,8 tys. zł netto, 12,1 tys. zł VAT.

⁴⁹ 175,2 tys. zł netto, 39,8 tys. zł VAT.

umowy najmu⁵⁰ na nowo przydzielone lokale mieszkalne i socjalne, w tym w kolejnych latach odpowiednio: 95, 62, 53 i 42.

(akta kontroli str.408-536, 551-563, 1056)

1.10. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały trzyletnie Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Wieluń na lata 2018-2020⁵¹, a następnie na lata 2022-2024⁵². Plany te zawierały elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵³ i nie były aktualizowane w trakcie trzyletnich okresów obowiązywania. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że dynamika zmian gospodarczych na terenie kraju i gminy wymuszała ciągle analizowanie kierunków rozwoju gminy i potrzeb mieszkańców, dlatego przedmiotowy plan określał ogólne założenia udostępniania nieruchomości. Oplaty za użytkowanie wieczyste podlegały aktualizacji na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wprowadzane były na podstawie wypowiedzenia dotychczasowej stawki i określenia nowej stawki⁵⁴. W kontrolowanym okresie dokonano aktualizacji dla 18 użytkowników wieczystych⁵⁵.

(akta kontroli str. 394-407, 455-457, 537-549)

1.11. W 2019 r. opracowano i wdrożono Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wieluń na lata 2019 - 2023⁵⁶. Powyższy program spełniał wszystkie wymogi ustawowe oraz zawierał wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵⁷. Burmistrz wyjaśnił, iż ze względu na fakt, że jego zapisy co do ogólnych kierunków programu pozostawały niezmiennie, nie był on aktualizowany.

(akta kontroli str. 394-407, 564-577)

1.12. W latach 2019-2022 przy transakcjach sprzedaży nieruchomości stosowano zarówno formę przetargu ustnego nieograniczonego, jak i formę bezprzetargową:

- w 2019 r. w siedmiu przypadkach zastosowano formę przetargu ustnego nieograniczonego, a przy dwóch sprzedażach tryb bezprzetargowy⁵⁸,
- w roku 2020 w czterech przypadkach sprzedaży zastosowano formę przetargu ustnego nieograniczonego, a przy dwóch sprzedażach tryb bezprzetargowy⁵⁹,
- w roku 2021 w ośmiu przypadkach sprzedaży zastosowano formę przetargu ustnego nieograniczonego, a w 10 przypadkach tryb bezprzetargowy⁶⁰,
- w roku 2022 jednej sprzedaży dokonano w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, a trzykrotnie w trybie bezprzetargowym⁶¹.

⁵⁰ Podpisywane przez Prezesa Zarządu, a w przypadku jego nieobecności – przez Prokurenta Głównego Księgowego.

⁵¹ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Wielunia Nr 61/18 z dnia 5 kwietnia 2018 r.

⁵² Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Wielunia Nr 58/22 z dnia 8 marca 2022 r.

⁵³ Dz. U. z 2023 r., poz. 344, ze zm.

⁵⁴ pisma za potwierdzeniem odbioru wysyłane do poszczególnych użytkowników wieczystych.

⁵⁵ W roku 2020 – dla ośmiu, a w roku 2021 – dla dziesięciu.

⁵⁶ Podjęty Uchwałą Rady Miejskiej Nr XI/228/19 z dnia 17 czerwca 2019, ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 8 lipca 2019 Poz. 3872.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 724, ze zm.

⁵⁸ Z czego: w jednym przypadku z uwagi na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej, a w drugim przypadku była to sprzedaż 1/2 części na rzecz współwłaściciela.

⁵⁹ Z czego: w jednym przypadku z uwagi na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej, a w drugim przypadku była to sprzedaż 1/2 części na rzecz współwłaściciela.

⁶⁰ z czego: dwukrotnie sprzedaż była na rzecz współwłaściciela, trzykrotnie na rzecz użytkownika wieczystego, a w pięciu przypadkach z uwagi na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej.

⁶¹ z czego: dwukrotnie sprzedaży dokonano na rzecz użytkownika wieczystego, a raz na rzecz stowarzyszenia ogrodowego.

Wykupu wszystkich lokali mieszkalnych, zgodnie z art. 37 ust.2 pkt 1, i w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dokonywano w trybie bezprzetargowym, po wyrażeniu zgody przez Radę Miejską w Wieluniu.

Przy dzierżawie stosowano tryb bezprzetargowy, z wyjątkiem jednego przypadku wydzierżawienia terenu pod ogródek gastronomiczny, gdzie zastosowano konkurs ofert.

(akta kontroli str.408-434, 551-563)

Badaniem objęto 20 umów sprzedaży z lat 2019-2022⁶² na łączną kwotę 9.784,8 tys. zł⁶³. W wyniku analizy ustalono, że:

- wszystkie nieruchomości objęte badaniem w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości i w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy były przeznaczone do sprzedaży,
- w 11 przypadkach przy sprzedaży zastosowano przetargi ustne nieograniczone, przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych dziewięciu przypadkach sprzedaży zastosowano tryb bezprzetargowy, z czego raz sprzedaży nieruchomości dokonano na rzecz współwłaściciela⁶⁴, w pięciu przypadkach transakcje dotyczyły wykupu na własność mieszkań przez dotychczasowych najemców⁶⁵, a trzykrotnie sprzedaży nieruchomości dokonano na rzecz użytkownika wieczystego⁶⁶,
- we wszystkich przypadkach wartość nieruchomości określano na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, a ich sprzedaży dokonano z zachowaniem zasad określonych w Uchwałach Rady Miejskiej,
- w każdym przypadku umowy podpisano po uzyskaniu indywidualnej zgody organu stanowiącego.

(akta kontroli str.408-416, 455, 537-550, 578-595, 600-602)

1.13. Badaniem objęto także 20 umów dzierżawy z lat 2019-2022⁶⁷ na łączną kwotę 99 tys. zł⁶⁸. W wyniku badania ustalono, że:

- wszystkie wydzierżawione nieruchomości miały takie przeznaczenie w planie wykorzystania zasobu nieruchomości;
- umowy zawarte były na okres od jednego dnia do 3 lat, z wyjątkiem jednej zawartej na czas nieokreślony;
- w 12 przypadkach nieruchomości znajdowały się w wykazach nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia, wywieszanych w Urzędzie w odpowiednich terminach i na odpowiedni okres, a przed podpisaniem każdej umowy dzierżawy uzyskano zgodę Rady Miejskiej (w postaci uchwał). W pozostałych ośmiu przypadkach nieruchomości przeznaczone do wydzierżawienia z powodu okresu dzierżawy do 3 miesięcy nie wymagały publikacji w wykazie nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia⁶⁹ i przed podpisaniem nie musiały mieć akceptacji Rady Miejskiej⁷⁰;

⁶² Do badania wybrano po pięć umów sprzedaży z każdego roku objętego kontrolą, z uwzględnieniem kryterium najwyższej wartości transakcji.

⁶³ Z tego 2019 r. – 4.657,5 tys. zł, 2020 r. – 3.674,9 tys. zł, 2021 r. 1.129 tys. zł i 2022 r. 323,4 tys. zł.

⁶⁴ Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami.

⁶⁵ Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁶⁶ Zgodnie z art. 13 ust. 1. oraz art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami

⁶⁷ Po pięć z każdego roku objętego badaniem.

⁶⁸ Z tego 2019 r. – 67,4 tys. zł, 2020 r. – 14,3 tys. zł, 2021 r. 7,2 tys. zł i 2022 r. 10,1 tys. zł.

⁶⁹ art. 35 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami

⁷⁰ art.18 ust.2 pkt.9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

- 18 umów na okres do trzech lat zawarto w trybie bezprzetargowym⁷¹, natomiast w przypadku umowy na czas nieokreślony na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami Rada Miejska podjęła uchwałę V/112/2019 o odstąpieniu od trybu przetargowego. W jednym przypadku zastosowano postępowanie w formie otwartego konkursu ofert na dzierżawę terenu pod ogródek gastronomiczny;
- w 13 umowach zawarto zapisy dotyczące warunków waloryzacji opłat⁷² oraz zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty. W pozostałych siedmiu przypadkach ze względu na krótki okres obowiązywania umowy⁷³ nie zawarto tych zapisów;
- na osiem umów zawartych na okres powyżej 3 miesięcy, w których ujęto zapis o waloryzacji opłat, tylko w jednym przypadku jej dokonano. Burmistrz wyjaśnił, iż ustalił nowe stawki zarządzeniem nr 205/21/ z dnia 22 listopada 2021 r. W przypadku siedmiu skontrolowanych umów nie dokonano waloryzacji czynszów dzierżawnych, gdyż były to umowy o najwyższych czynszach, a w pierwszej kolejności przystąpiono do zwaloryzowania umów, które posiadały najniższe stawki, aby je podwyższyć i zwiększyć dochody budżetu Gminy, a także skupiono się na umowach, które uległy zakończeniu i w ich miejsce zawierane były nowe z nowymi (wyższymi) stawkami. Przygotowaniem dokumentów do zwaloryzowania czynszów dzierżawnych zajmuje się pracownik merytoryczny w Wydziale Nieruchomości i Planowania Przestrzennego, a ostateczną decyzję o zwaloryzowaniu podejmuje Burmistrz;
- we wszystkich umowach zawarto zapis dotyczący zasad i zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia.

(akta kontroli str.417-434, 596-634, 773-778)

1.14. Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że ww. działania odbywały się w drodze indywidualnych Uchwał Rady Miejskiej zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami i ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁴.

(akta kontroli str. 394-407)

1.15. W kontrolowanym okresie Urząd ustalił osiem opłat adiacenckich w roku 2021 na łączną kwotę 4,1 tys. zł, które obejmowały okres od 2019 do 2021 r. Burmistrz wyjaśnił, że w sprawach od roku 2022 postępowania są prowadzone i naliczenie opłat planowane jest w roku 2023.

(akta kontroli str. 394-407, 455-457, 635)

1.16. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że zasady naliczania opłaty zastały jasno sprecyzowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁵, a tryb postępowania administracyjnego uregulowany został w ustawie z dnia 14 czerwca

⁷¹ Jako umowy z dotychczasowym dzierżawcą na mocy art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷² Nie częściej niż raz na rok i w przypadku zmiany VAT.

⁷³ Pięć z nich zawartych było na jeden lub dwa dni, a płatność dokonywana była przed terminem dzierżawy, natomiast w dwóch pozostałych przypadkach umowy zawarto na okres 3 miesięcy.

⁷⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 40.

⁷⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 977.

1960 Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁶. W celu uszczelnienia systemu naliczania opłat pracownicy działu merytorycznie odpowiedzialnego za naliczanie opłat mają w zakresie swoich obowiązków jednoznacznie sprecyzowany zakres związany z opłatą planistyczną. Akty notarialne przekazywane przez notariuszy są weryfikowane w Wydziale Nieruchomości i Planowania Przestrzennego pod kątem przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia notariusz opisuje w akcie, na podstawie pozyskanych wypisów i wyrysów z tego samego Wydziału. W przypadku stwierdzenia podstaw do naliczenia opłaty, Urząd wszczyna postępowanie administracyjne.

W roku 2019 pobrano 24 opłaty planistyczne na łączną kwotę 128,6 tys. zł, w 2020 r. dziewięć opłat na łączną kwotę 99,1 tys. zł, w 2021 r. pięć opłat na łączną kwotę 408,2 tys. zł, a w roku 2022 pobrano cztery opłaty planistyczne na łączną kwotę 5,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-407, 636-642)

1.17. W kontrolowanym okresie Urząd pobierał opłaty targowe na mocy uchwały Rady Miejskiej Nr XV/172/15 z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie opłaty targowej wraz z uchwałami w sprawie zmiany załącznika⁷⁷.

W latach 2019-2022 nie obowiązywały inne uchwały Rady Miejskiej o wprowadzeniu opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 362-367, 394-407)

1.18. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie podejmowała uchwały o opłacie reklamowej i nie pobierała opłaty reklamowej od właścicieli, posiadaczy, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych oraz dzierżawców nieruchomości lub obiektów budowlanych. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie zostały określone, gdyż skupiono się głównie na zadbanie o narzędzia mające na celu uporządkowanie, w pierwszej kolejności, przestrzeni w historycznym centrum miasta i zgodnie z przyjętym harmonogramem tych działań zasady i warunki sytuowania małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ustalenie wysokości wpływów z opłaty reklamowej przewidziane są do realizacji w późniejszym terminie.

Przedsiębiorstwo Komunalne w ramach umowy o zarządzanie zasobem komunalnym zawierało umowy najmu powierzchni reklamowych z podmiotami wskazanymi przez Gminę. W latach 2019 – 2022 na nieruchomościach należących do Gminy znajdowały się cztery reklamy i jeden baner. Naliczenia z tego tytułu wynosiły: w roku 2019 – 15,3 tys. zł, w 2020 r. – 15,1 tys. zł, w 2021 r. – 15 tys. zł, a w 2022 r. 7,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-407, 643)

1.19. Kontrolę podatkową w Gminie przeprowadzano w oparciu o przepisy działu VI Ordynacji podatkowej i rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców⁷⁸, nie wprowadzano natomiast regulacji wewnętrznych w tym zakresie i na lata 2019-2022 nie ustalono planu kontroli podatkowych. Pierwszy plan został sporządzony na rok 2023, w którym ujęto 12 kontroli.

W latach 2019-2021 nie przeprowadzano kontroli podatkowych. Burmistrz wyjaśnił, że powodem braku kontroli w roku 2019 była duża absencja chorobowa pracowników zajmujących się wymiarem podatku, a w latach 2020-2021 obostrzenia i środki ostrożności z powodu pandemii Covid 19.

⁷⁶ Dz. U. z 2023 r., po. 775, ze zm.

⁷⁷ Uchwała LIX/591/18 z dnia 16.10.2018 oraz Uchwała nr XXVIII/434/20 z dnia 29 maja 2020 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2023 r., 221.

W roku 2022 przeprowadzono trzy kontrole podatkowe, co w odniesieniu do 21 tys. podatników⁷⁹ w Gminie stanowiło bardzo znikomy udział. Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie istnieje w strukturze organizacyjnej oddzielna komórka kontroli podatkowej, czynności te wykonywane są przez trzech pracowników wymiaru podatku, których podstawowym zadaniem jest obsługa podatników i dokonywanie wymiaru poprzez zamianę obowiązku podatkowego w konkretne zobowiązanie podatkowe wobec Gminy. Sytuacja ta nie pozwala na przeprowadzanie kontroli podatkowych na szeroką skalę.

Jak wyjaśnił Burmistrz typowanie podatników do kontroli opierało się na prawdopodobieństwie wystąpienia rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym nieruchomości a jego deklaracją złożoną w organie podatkowym; pod uwagę brało się również efekt finansowy kontroli i dlatego ich przedmiotem były nieruchomości zajęte na działalność gospodarczą, gdzie stawki podatkowe były najwyższe.

Przedmiotem wszystkich trzech przeprowadzonych kontroli były nieruchomości zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (budynki, grunty i budowle). W efekcie końcowym kontroli nastąpił dodatkowy przypis podatku od nieruchomości dla Gminy w wysokości 36 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-407)

1.20. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, iż Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie opłaty miejscowej i uzdrowskiej ze względu na położenie gminy i braku przesłanek do wprowadzenia tych opłat. Uchwała w sprawie pobierania opłaty za posiadanie psów obowiązywała do końca 2017 r. i została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r. ze względu na wysokie koszty inkasa w odniesieniu do dochodów z tej opłaty, natomiast wprowadzenie opłaty reklamowej wymaga wcześniejszego podjęcia uchwały krajobrazowej.

(akta kontroli str. 394-407)

1.21. W okresie objętym kontrolą skutki obniżenia górnych stawek podatkowych przedstawiały się następująco:

- w roku 2019 wynosiły 14.799,6 tys. zł, co stanowiło 25,5% dochodów podatkowych w danym roku⁸⁰, w tym dotyczące podatku rolnego 261,3 tys. zł (36,3% podatku z tego tytułu⁸¹), podatku od nieruchomości 6.438,2 tys. zł (41,6%⁸²) i podatku od środków transportu 8.100,1 tys. zł (146,4%⁸³);
- w roku 2020 wynosiły 14.977,2 tys. zł (26,4%⁸⁴), w tym odpowiednio: 324,8 tys. zł (46,9%⁸⁵), 6.977,6 tys. zł (49%⁸⁶) i 7.674,8 (129,6%⁸⁷);
- w roku 2021 wynosiły 18.141,5 tys. zł (27,9%⁸⁸), w tym odpowiednio: 324,4 tys. zł (45,6%⁸⁹), 7.980 tys. zł (49%⁹⁰) i 9.837,1 tys. zł (161,4%⁹¹);

⁷⁹ W tym: 450 osób prawnych.

⁸⁰ (57.988,1 tys. zł).

⁸¹ 718,9 tys. zł.

⁸² 15.477,6 tys. zł.

⁸³ 5.533,8 tys. zł.

⁸⁴ 56.701,1 tys. zł.

⁸⁵ 692,7 tys. zł.

⁸⁶ 14.234,3 tys. zł.

⁸⁷ 5.921,9 tys. zł.

⁸⁸ 65.022,4 tys. zł.

⁸⁹ 711,4 tys. zł.

⁹⁰ 16.285 tys. zł.

⁹¹ 6.093,8 tys. zł.

- w roku 2022 wynosiły 21.916,7 tys. zł (33,2%⁹²), w tym odpowiednio: 286,7 tys. zł (36,4%⁹³), 10.823,7 tys. zł (58,9%⁹⁴) i 10.806,3 tys. zł (170,1%⁹⁵).

Skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wynosiły:

- w roku 2019 – 83,7 tys. zł, co stanowiło 0,1% dochodów podatkowych, w tym: podatku od nieruchomości 82,9 tys. zł (0,5%) i podatku od środków transportu – 0,8 tys. zł (0,01%);
- w roku 2020 – odpowiednio: 647,2 tys. zł (1,1%), w tym: 646,4 tys. zł (4,5%) i 0,8 tys. zł (0,01%);
- w roku 2021 – 151,1 tys. zł (0,2%), w tym: 150,3 tys. zł (0,9%) i 0,8 tys. zł (0,01%);
- w roku 2022 – 99,2 tys. zł (0,2%), w tym: 98,4 tys. zł (0,5%) i 0,8 tys. zł (0,01%).

Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie Ordynacji podatkowej:

- w roku 2019 umorzenie zaległości podatkowych to 143,9 tys. zł (0,2%), w tym podatek rolny 0,1 tys. zł (0,01%) i podatek od nieruchomości 143,8 tys. zł (0,9%) oraz rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenie poboru – 6,3 tys. zł (0,04%);
- w roku 2020 odpowiednio: 302,7 tys. zł (0,5%), w tym 0,5 tys. zł (0,1%), 300,6 tys. zł (2,1%) i podatek od środków transportowych 1,6 tys. zł (0,03%); rozłożenie na raty nie wystąpiło;
- w roku 2021: 236,4 tys. zł (0,4%), w tym 0,5 tys. zł (0,1%), 235,1 tys. zł (1,4%) i 0,8 tys. zł (0,01%) oraz 307,7 tys. zł (1,9%);
- w roku 2022: 67,6 tys. zł (0,1%), w tym 1,1 tys. zł (0,1%), 66,5 tys. zł (0,4%), podatek od środków transportowych nie wystąpił, rozłożenie na raty 184,7 tys. zł (1%).

(akta kontroli str. 149-156, 644)

1.22. W strategii rozwoju Gminy Wieluń 2025 przyjętej Uchwałą Rady Miejskiej nr XLV/540/14 z dnia 22 października 2014 r. głównym celem była poprawa warunków życia mieszkańców Wielunia poprzez rozwój społeczno – gospodarczy gminy w oparciu o bogactwo kulturowe oraz aktywność mieszkańców, a II celem strategicznym było stworzenie warunków dla wysokiej jakości życia w Wieluniu. Zarówno cel główny, jak i cele strategiczne wiązały się z zagadnieniem sytuacji demograficznej w gminie, szczególnie cele operacyjne takie jak zwiększenie liczby mieszkań komunalnych i socjalnych, rozwój placówek zapewniających opiekę nad dziećmi od 0 do 5 lat, stworzenie przyjaznej przestrzeni do rozwoju osadnictwa związanego z rozwojem inwestycji w terenie czy zadbane środowisko naturalne gminy. W roku 2022 opracowano Ewaluację Strategii rozwoju Gminy 2025, która zawierała raport z ewaluacji⁹⁶.

(akta kontroli str. 645-772)

1.23. Liczba mieszkańców Gminy Wieluń sukcesywnie zmniejszała się - w roku 2018 wynosiła 31.959 mieszkańców, w 2019 – 31.695 (spadek o 0,8%), w 2020 r. – 31.217 (spadek o 1,5%), w 2021 r. – 30.876 (spadek o 1,1%) i w 2022 r. -30.414 (spadek o 1,5%).

Gmina podejmowała działania w zakresie polityki prorodzinnej, mające na celu zapobieganie negatywnym tendencjom demograficznym. Jednostką organizacyjną,

⁹² 65.975,1 tys. zł.

⁹³ 787,9 tys. zł.

⁹⁴ 18.369,8 tys. zł.

⁹⁵ 6.353,5 tys. zł.

⁹⁶ Zawierający odpowiedzi na pytania czy strategia trafnie odpowiadała na potrzeby Gminy i zawierała wszystkie potrzebne zagadnienia (w tym dotyczące syt. demograficznej) i jakie były jej efekty.

której obszar działania nakierowany jest przede wszystkim na pomoc rodzinie i osobom starszym jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, który realizuje działania poprzez wypełnianie aktów prawnych takich jak Uchwały Rady Miejskiej dotyczące poprawy poczucia bezpieczeństwa rodziny.

Przyjęto programy takie jak:

- „Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Wieluń na lata 2016-2020”⁹⁷ i na lata 2021-2023⁹⁸,
- Program Wspierania Rodziny w Gminie Wieluń na lata 2018-2020⁹⁹ i na lata 2021-2023¹⁰⁰,
- wieloletni program osłony w zakresie dożywiania „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023¹⁰¹,
- program „Opieka Wytchnieniowa” edycja 2020¹⁰² (mający na celu pomoc w opiece nad dziećmi z niepełnosprawnościami),
- program wsparcia na rzecz rodzin wielodzietnych pod nazwą „Wieluń sprzyja rodzinom 3+”¹⁰³ (dzięki któremu członkowie rodzin wielodzietnych mogą korzystać z wielu zniżek).

W zakresie gospodarki komunalnej przewidziano 25% zniżkę za odpady komunalne dla właścicieli nieruchomości w których zamieszkują rodziny wielodzietne¹⁰⁴, a przy kwalifikacji punktowej w sprawach przydziału mieszkań przyjęto zasadę dodatkowej punktacji za każde dziecko do 18 roku życia, co umożliwia uzyskanie wyższej pozycji na liście oczekujących na przydział mieszkania¹⁰⁵.

Na terenie gminy funkcjonują cztery publiczne przedszkola oraz oddziały przedszkolne działające przy wiejskich szkołach podstawowych – łącznie sześć oddziałów. W roku 2020 powołano jednostkę budżetową Miejski Żłobek w Wieluniu¹⁰⁶. W strefie płatnego parkowania wprowadzono bezpłatne parkowanie dla kobiet w ciąży¹⁰⁷.

Aby zachęcić mieszkańców do lokalizowania swojego centrum życiowego na terenie Gminy wymieniane są dotychczasowe i tworzone nowe place zabaw oraz siłownie napowietrzne. Funkcjonują preferencyjne bilety wstępu na obiekty sportowe dla uczniów i przedszkolaków.

Ponadto w Gminie funkcjonuje program osłony „Korpus Wsparcia Seniorów”¹⁰⁸ i „Wieluń sprzyja seniorom 65+”¹⁰⁹ co zapewnia dostęp to tzw. „opieki na odległość i wzmacnia poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość samodzielnego funkcjonowania.

Z punktu widzenia sytuacji demograficznej duże znaczenie miało również podjęcie uchwał dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹⁰, gdzie tereny wykazane w tych uchwałach przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową

⁹⁷ Uchwała nr XV/181/15 z 3 grudnia 2015 r.

⁹⁸ Uchwała nr XXXVII/531/20 z 14 grudnia 2020 r.

⁹⁹ Uchwała XLVIII/468/17 z 28 grudnia 2017 r.

¹⁰⁰ Uchwała nr XXXVII/532/20 z 14 grudnia 2020 r.

¹⁰¹ Uchwała II/5/18, II/6/18 i II/7/18 z 30 listopada 2018 r.

¹⁰² Uchwała XXXIII/477/20 z 7 września 2020 r.

¹⁰³ Uchwała XXXCVI/438/13 z 30 grudnia 2013 r.

¹⁰⁴ Uchwała LXX/878/22 z 24 sierpnia 2022 r.

¹⁰⁵ Zarządzenie Burmistrza nr 106/21 z 4 maja 2021r.

¹⁰⁶ Uchwała XXIII/383/20 z 25 lutego 2020 r.

¹⁰⁷ Uchwała XXXVII/454/14 z 11 lutego 2014 r.

¹⁰⁸ Uchwała LXIII/789/22 z 20 kwietnia 2022 r.

¹⁰⁹ Uchwała XXXVII/446/14 z 11 lutego 2014 r.

¹¹⁰ Uchwała XXII/359/20 z dnia 29 stycznia 2020 r. i uchwała XXXV8505/20 z dnia 16 listopada 2020 r.

jednorodzinna i wielorodzinna, zabudowę zagrodową, mieszkaniowo - usługową, usługową, usług oświaty, usług kultu religijnego, usług badawczych, zieleni, obsługi komunikacyjnej, dróg i ciągów pieszych, dróg wewnętrznych. Stworzono w ten sposób warunki do nowej zabudowy zaspakajającej potrzeby mieszkaniowe dla napływu nowych mieszkańców i zwiększenia dochodów do budżetu z tytułu podatków.

Wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiły:

- w roku 2019 – 32.674 tys. zł,
- w roku 2020 – 31.774,2 tys. zł (spadek o 2,8%),
- w roku 2021 – 36.930,5 tys. zł (wzrost o 16,2%),
- w roku 2022 – 35.438,9 tys. zł (spadek o 4%).

Burmistrz wyjaśnił, iż „polityka niskich stawek podatków lokalnych ustanowionych przez Gminę była skorelowana z udziałem Gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych. Mianowicie, niskie podatki od nieruchomości oraz uchwała de minimis sprawiły, że przedsiębiorcy chętnie podejmowali decyzje o inwestycjach, co przekładało się na wzrost zatrudnienia, a tym samym wzrost dochodów Gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych. W dniu 11 sierpnia 2021 r. zmieniono ustawę o dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego¹¹¹. Ustawa ta spowodowała spadek dochodów własnych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i żaden inny dochód własny nie zrekompensuje tak dużego spadku dochodu Gminy z tego tytułu”.

(akta kontroli str. 644, 779-884, 1170-1224)

1.24. Działania Gminy w zakresie zwiększenia jej atrakcyjności jako miejsca pracy i życia miały na celu podnoszenie komfortu i bezpieczeństwa mieszkańców gminy i skupiły się na rozwoju biznesu, rozwoju mieszkalnictwa, budowaniu bazy kulturalno – sportowo - rekreacyjno – wypoczynkowej. Podjęto uchwałę dotyczącą planu zagospodarowania przestrzennego¹¹², wyznaczającą tereny aktywności gospodarczej (przemysłowo-usługowej), dająca w przyszłości szeroką ofertę miejsc pracy. W 2015 r. obniżono znacznie stawki podatku od środków transportowych, co spowodowało wzrost ilości nowych podatników podatku od środków transportowych zwłaszcza firm leasingowych, które poostwierały swoje oddziały na terenie gminy i w rezultacie zwiększenie wpływów z tytułu tego podatku (od 2.523 tys. zł w roku 2014 do 6.353 tys. zł w roku 2022¹¹³ -wzrost o 151,8%). W analogicznym okresie nie podwyższono stawek podatku od nieruchomości, a w ramach działań prodemograficznych podjęto uchwałę w sprawie zwolnień podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis¹¹⁴, której celem była aktywizacja gospodarcza przedsiębiorców poprzez powstawanie nowych inwestycji, przyciąganie nowych inwestorów i tworzenie nowych miejsc pracy.

W kontrolowanym okresie liczba podmiotów gospodarczych kształtowała się następująco: w 2019 r. - 2.227, w 2020 r. – 2.225 (spadek o 0,01%), w 2021 r. – 2.262 (wzrost o 1,7%) i w 2022 r. – 2.154 (spadek o 4,8%).

Wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w poszczególnych okresach objętych kontrolą wynosiły:

- w roku 2019 – 1.619,5 tys. zł,
- w roku 2020 – 1.935,8 tys. zł (wzrost o 19,5%),

¹¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, obecnie Dz. U. z 2022 poz., 2267.

¹¹² Uchwała XXXIII/462/20 z 7 września 2020 r.

¹¹³ Rok 2019 – 5.534 tys. zł wzrost do roku poprzedniego o 10%; rok 2020 – 5.921 tys. zł wzrost odpowiednio o 7%, rok 2021 – 6.093 tys. zł wzrost o 2,9% i rok 2022 6.353 tys. zł wzrost o 4,3%.

¹¹⁴ Uchwała XXXIX/551/21 z 27 stycznia 2021 r.

- w roku 2021 – 2.227,5 tys. zł (wzrost o 15,1%),
- w roku 2022 – 2.385,3 tys. zł (wzrost o 7,1%).

(akta kontroli str. 644, 779-884, 1170-1224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie do końca 2022 r., pomimo otrzymywanych od Przedsiębiorstwa Komunalnego (będącego zarządcą zasobu komunalnego Gminy) comiesięcznych sprawozdań¹¹⁵, w ewidencji księgowej nie ujmowano zaległości z tytułu najmu zasobów komunalnych w łącznej kwocie 1.392,2 tys. zł. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródłami dochodów własnych gminy są m.in.: dochody z majątku gminy. Zgodnie zaś z § 7 ust. 3 umowy zawartej z Przedsiębiorstwem Komunalnym pobrany od najemców lokali czynsz i inne opłaty wynikające z umów najmu lub odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokali oraz wpływy z umów dzierżawy gruntu i najmu powierzchni reklamowych jest dochodem gminy.

Burmistrz wyjaśnił, iż w wyniku błędnej interpretacji zaleceń pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 2013 r. zaliczano do przychodów z tytułu dochodów budżetowych wartość otrzymywanych wpłat należności czynszowych dokonywanych comiesięcznie przez Przedsiębiorstwo Komunalne (przyjęto zasadę kasową). Po zmianie stanowiska Skarbnika, dokonano wtórnej weryfikacji księgowości, dochody będące również zaległościami wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wprowadzono do ewidencji księgowej Jednostki i od roku 2023 dokonuje się prawidłowego przypisu dochodów.

(akta kontroli str. 89-148, 374-382, 1234-1247)

2. Sposób przechowywania i oznaczania dokumentów w zakresie określania wysokości podatku od nieruchomości był niezgodny z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹¹⁶, zgodnie z treścią którego dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, zwanego dalej "wykazem akt", przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentacji nietworzącej akt spraw. Dokumenty te oznaczano i przechowywano następująco:

- informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych/ informacje w sprawie podatku od nieruchomości: wg sołectwa, następnie alfabetycznie – bez względu na rok podatkowy,
- deklaracje na podatek od nieruchomości: wg lat, następnie wg nr nadanej kartoteki danego podatnika,
- decyzje wymiarowe w sprawach podatku: nr decyzji zawierały oznaczenie wskazujące, iż jest to znak sprawy,
- pozostałe dokumenty, w tym: zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego – otrzymywane z PINB, zawiadomienia o zmianach geodezyjnych – otrzymywane ze Starostwa Powiatowego, decyzje Starosty zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę, zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu – otrzymane z PINB, były przechowywane w segregatorach wg rodzaju dokumentu, następnie wg daty wpływu dokumentu.

¹¹⁵ Dotyczących dochodów, wpływów, zaległości i nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy.

¹¹⁶ Dz. U. z 2011 Nr 14 Poz.61..(dalej: Rozporządzenia).

Niektóre ze wskazanych dokumentów były oznaczone datą wpływu oraz kolejnym nr ewidencyjnym bez uwzględnienia rodzaju dokumentu. Dokumenty te nie były klasyfikowane i kwalifikowane i łączone w akta spraw.

Nie były również przestrzegane zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych, w tym m.in.:

- nie były zakładane teczki aktowe oraz na poszczególne dokumenty w danej sprawie nie były nanoszone znaki danej sprawy, co było niezgodne z § 52 Rozporządzenia,
- nie były prowadzone spisy spraw, wbrew § 53 ust. 1. Rozporządzenia.

Analogiczna sytuacja dotyczyła również dokumentacji związanej z określaniem wysokości podatku od środków transportowych.

Burmistrz m.in. wyjaśnił, iż inne pisma i dokumenty związane z daną sprawą / np. informacja podatkowa z Wydziału Komunikacji ze Starostwa, zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego otrzymanego z PINB, zaświadczenia o braku wniesienia sprzeciwu z PINB, zawiadomienie o zmianach geodezyjnych otrzymane ze Starostwa, decyzje Starosty zatwierdzające projekt budowlany i udzielający pozwoleń na budowę przechowywane są w innych segregatorach wg rodzaju dokumentu i chronologicznie wg daty wpływu. Dokumenty te nie są klasyfikowane i kwalifikowane i nie są dołączane do akt sprawy pod deklarację. Informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych będące podstawą wydania ustalającej decyzji podatkowej gromadzone są w segregatorach wg sołectw, ułożone alfabetycznie i chronologicznie.

NIK wskazuje, iż nie przestrzeganie zasad i trybu wykonywania czynności kancelaryjnych, spowodował nie wysyłanie wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości, pomimo powzięcia przez Urząd stosownych informacji. Brak wysyłania wezwań opisano w pkt. 1.3.

(dowód: akta kontroli str. 1558-1570)

3. W 14 przypadkach (na 82 poddanych badaniu) pracownicy WPiOL, podjęli czynności wyjaśniające, tj. wezwali podatników do złożenia informacji IN-1 dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, co skutkowało wydaniem decyzji określających wielkość podatku. Decyzje i korekty spowodowały łącznie, co najmniej, zwiększenie podatku o kwotę 26.053,00 zł i zmniejszenie podatku, o co najmniej 2.057,00 zł.

Burmistrz m.in. wyjaśnił, iż na opóźnienia, niedopatrzenia i braki, w ostatnich latach tj. od 2019 r. miały wpływ: wydział był znacznie ograniczony zarówno składem osobowym, jak również wymiarem czasowym, restrykcje związanymi z pandemią covid-19, (w tym przymusowe kwarantanny), zwolnienia lekarskie pracowników.

Ponadto Burmistrz wskazał, iż w trakcie trwania kontroli NIK, organ podatkowy podejmował czynności związane z postępowaniami podatkowymi, dotyczących nieruchomości nieobjętych próbą badawczą, w sprawie przedłożenia organowi informacji podatkowych oraz wprowadzał do systemu i dokonywał czynności sprawdzających poprawność złożonych przez podatników informacji i deklaracji. W wyniku tych czynności wystawiane były decyzje wymiarowe, zmieniające wymiar podatku i naliczany był przypis na podstawie deklaracji osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str.1522-1557)

4. W Urzędzie nie wszystkich podatników wzywano do złożenia informacji podatkowych w sytuacji niewypełnienia przez nich tego obowiązku w ustawowym terminie. Dotyczyło to:

- jedna deklaracja na podatek od nieruchomości została złożona w dniu 5 maja 2022 r. tj. po terminie, który przypadał do 31 stycznia 2022 r.
- w 23 sprawach dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zawiadomienia o zmianach geodezyjnych ze Starostwa Powiatowego w okresie od 24 do 566 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości,
- w 13 sprawach¹¹⁷ dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w sprawie rozpoczęcia użytkowania obiektu, wydawane przez PINB, w okresie od 12 do 485 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości.
- w 12 przypadkach¹¹⁸ dot. podatku od nieruchomości od os. fizycznych, Urząd nie wysłał wezwań do złożenia informacji na podatek od nieruchomości pomimo, iż do Urzędu wpłynęły zawiadomienia o zakończeniu budowy, przekazywane przez PINB do Urzędu (podatnik takie zawiadomienie składa do PINB), w okresie od 29 do 1 018 dni, przed złożeniem przez podatników informacji na podatek od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.1522-1557)

Burmistrz wyjaśnił, iż organ podatkowy po otrzymaniu informacji, z których wynika informacja o zakończeniu budowy nowego budynku, oczekuje zmiany ze Starostwa Powiatowego, z której wynika zmiana klasyfikacji gruntów, związanej z inwentaryzacją powykonawczą gruntu i budynku. Jak wynika z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązek podatkowy powstaje dla nowych budynków z dniem 1 stycznia następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie. W trakcie roku po otrzymaniu zmiany geodezyjnej są podejmowane czynności w celu ustalenia prawidłowego opodatkowania gruntu i budynku. Informacje z PINB nie zawsze są podstawą do ustalenia kresu opodatkowania, ponieważ podatnik ma obowiązek zgłoszenia do opodatkowania powierzchni budynku albo budowli lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem, a w momencie rozpoczęcia użytkowania budynku lub jego części. W wielu przypadkach podatnicy zgłaszają do opodatkowania powierzchnie budynków nawet kilka lat wcześniej przed zakończeniem procedur odbiorów nowego budynku i dlatego informacje z PINB w wielu przypadkach są tylko dokumentem uzupełniającym, a nie podstawą opodatkowania. Na licznych szkoleniach nie wskazywano o konieczności weryfikowania i analizowania projektów, zawiadomień z PINB a także innych dokumentów, a podstawą opodatkowania jest informacja złożona przez podatnika. Dotychczas nie praktykowano zbierania materiałów dowodowych np. ksero projektów budowlanych, a prowadzono czynności sprawdzające i wyjaśniające jedynie w przypadkach wątpliwości ze strony organu podatkowego. Na potwierdzenie powyższych działań Burmistrz załączył wysłane wezwania organu podatkowego. Przed wysyłaniem wezwań podejmujemy działania w celu skontaktowania się telefonicznie z podatnikiem, aby przyspieszyć działanie”.

(dowód: akta kontroli str. 1522 - 1557)

¹¹⁷ Powyższe dotyczy następujących pozycji z próby badawczej: 1, 22, 23, 24, 28, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 44, 46, 60.

¹¹⁸ Powyższe dotyczy następujących pozycji z próby badawczej: 1, 22, 23, 24, 25, 30, 34, 36, 38, 44, 45, 46, 48, 49, 53, 56, 60, 61, 63, 65, 66, 70, 71, 79, 81, 82, 83.

Burmistrz do wyjaśnień załączył pięć wezwań skierowanych do podatników dotyczących złożenia przez nich informacji na podatek od nieruchomości na 27 stwierdzonych przypadków opóźnienia pomiędzy datą wpływu do Urzędu zawiadomień o zmianach geodezyjnych poszczególnych działek gruntów przekazywanych przez Starostwo Powiatowe w Wieluniu, a datą złożenia do Urzędu przez podatnika informacji/deklaracji na podatek od nieruchomości stwierdzonych podczas kontroli. W związku z powyższym NIK stwierdziła, iż w pozostałych 25 przypadkach spraw objętych badaniem takich wezwań nie wysłano¹¹⁹, pomimo jak Burmistrz wskazuje w wyjaśnieniach „Organ podatkowy po otrzymaniu informacji, z których wynika informacja o zakończeniu budowy nowego budynku, oczekuje zmiany ze Starostwa Powiatowego, z której wynika zmiana klasyfikacji gruntów, związanej z inwentaryzacją powykonawczą gruntu i budynku (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1522 - 1557)

NIK wskazuje, iż dla wszystkich tych spraw decyzje podatkowe zostały wydane, z tym iż dla czterech spraw¹²⁰ podczas przeprowadzania kontroli przez NIK. W związku z powyższymi NIK stwierdziła, iż Burmistrz w co najmniej 25 przypadkach pomimo uzyskania wystarczających informacji o powstaniu obowiązku podatkowego nie wysyłał wezwań do podatników w celu złożenia przez nich informacji/ deklaracji na podatek od nieruchomości.

5. Trzem podatnikom podatku od nieruchomości (z 82) błędnie ustalono datę powstania obowiązku podatkowego (określono go na pierwszy dzień miesiąca następującego po upływie miesiąca, w którym nastąpił zakup nieruchomości), co było niezgodne z art. 6 ust 2 ustawy o ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych stanowiącym, że obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli bądź budynku. W wyniku powyższego, podatnikom tym określono zobowiązanie podatkowe w zawyżonej kwocie o łącznie 171 zł, w tym w związku z:

- zakupem nowo wybudowanego budynku w dniu 16 lipca 2020 r., informacja złożona do Urzędu 31 sierpnia 2020 r., Burmistrz wydał decyzję w dniu 16 września 2020 r. za okres od 1 sierpnia do 31 grudnia 2020 r. zamiast od 1 stycznia roku 2021, kwota zawyżonego podatku 55 zł,
- zakupem nowo wybudowanego budynku w dniu 9 czerwca 2021 r., informacja złożona do Urzędu 3 stycznia 2022 r., Burmistrz wydał decyzję w dniu 3 stycznia 2022r. za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. zamiast od 1 stycznia roku 2022, kwota zawyżonego podatku 80 zł,
- zakupem nowo wybudowanego budynku w dniu 29 września 2021 r., informacja złożona do Urzędu 20 grudnia 2021 r., Burmistrz wydał decyzję w dniu 20 grudnia 2021 r. za okres od 1 października do 31 grudnia 2021 r. zamiast od 1 stycznia roku 2022, kwota zawyżonego podatku 36 zł.

Burmistrz m.in. wyjaśnił: „W analizowanych przypadkach tutejszy organ podatkowy wydał decyzje ustalające podatek od nieruchomości stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (u.o.p.o.l) kierując się zasadą, iż obowiązek podatkowy zobowiązanych powstał od początku miesiąca następującego po miesiącu, w którym nabyta została własność nieruchomości. Podatnicy ci aktem notarialnym nabyli wybudowaną już wcześniej nieruchomość od osoby trzeciej. Burmistrz Wielunia uznał, że nabycie nieruchomości w dniu sporządzenia aktu notarialnego, a nie jego wybudowanie przez dewelopera,

¹¹⁹ W dokumentacji udostępnionej do kontroli wezwań nie było.

¹²⁰ Dotyczy pozycji nr 38, 49, 65, 71.

spowodowało powstanie nowego obowiązku podatkowego, o jakim jest mowa w art. 6 ust. 1 u.o.p.o.l. (...). Podstawą ustalenia zobowiązania podatkowego w analizowanych przypadkach stanowi przepis art. 6 ust. 1 a nie art. 6 ust. 2 u.p.o.l. Zasadniczą okolicznością decydującą o powstaniu obowiązku podatkowego jest nabycie prawa własności budynku (budowli). W wyniku zakończenia budowy powstaje nowy przedmiot podatku od nieruchomości - nieistniejący wcześniej budynek. Wówczas obowiązek podatkowy powstaje, zgodnie z art. 6 ust. 2 u.o.p.l. od początku następnego roku po wybudowaniu lub rozpoczęciu użytkowania. Adresatem tego unormowania wg tutejszego organu podatkowego są tylko te podmioty, dla których bezpośrednim źródłem powstania obowiązku podatkowego jest samo zaistnienie budynku (inwestorzy). Natomiast w stosunku do podmiotów, które nabyły tę nieruchomość w wyniku czynności prawnej (kupno) o powstaniu obowiązku podatkowego decyduje art. 6 ust. 1 u.p.o.l.

(dowód: akta kontroli str. 1625 - 1630)

NIK wskazuje, iż w tej kwestii wypowiedziało się również Ministerstwo Finansów¹²¹ 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, zgodnie, z którym „art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ma charakteru podmiotowego, lecz wyłącznie przedmiotowy, gdyż stan istnienia budynku lub budowli, o którym mowa w tym przepisie, jest stanem obiektywnym, tzn. niezależnym od właściwości podmiotu władającego danym obiektem. Stąd - zdaniem Sądu - okoliczność, że dany podmiot wchodzi we władanie przedmiotem opodatkowania wskutek nabycia od osoby, która go wytworzyła, nie wyłącza możliwości stosowania art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych”.

Dlatego uwzględniając niewątpliwy wpływ ww. orzecznictwa NSA oraz dokonywanej przez ten sąd wykładni przepisów podatkowych zarówno na kierunek orzecznictwa wszystkich sądów administracyjnych, jak i - co do zasady - na stanowiska organów podatkowych należy przyjąć, że w przypadku nowo wybudowanych budynków lub ich części obowiązek podatkowy powstaje z początkiem roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, także wówczas, kiedy w roku zakończenia budowy nastąpiło przeniesienie własności budynku na inny podmiot. Za prawidłowością takiego stanowiska - w świetle art. 14a § 1¹²² Ordynacji podatkowej - przemawia również przywołane wyżej pismo Ministerstwa Finansów z dnia 27 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. P6/2-4)

6. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził weryfikacji prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości mieszkalnych wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, co było działaniem nierzetelnym. Dotyczyło to 25 z 50 badanych przypadków, w tym trzech, wobec których nie podjęto żadnych działań,

¹²¹ 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>

¹²² 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.

oraz 22 zweryfikowanych dopiero w trakcie kontroli NIK. W wyniku tej weryfikacji, skorygowano naliczony podatek, zwiększając go łącznie o 1,1 tys. zł

Burmistrz wyjaśnił, iż Jednostka nie ustaliła ile spośród tych podmiotów gospodarczych faktycznie prowadzi działalność w miejscu zamieszkania i czy podmiotom tym naliczano podatek od nieruchomości wg. właściwych stawek, ze względu na ograniczenia kadrowe spowodowane epidemią COVID 19 i związaną z nią absencją chorobową, przymusowymi kwarantannami i izolacjami. Zgodnie z wyjaśnieniami, zainicjowana podczas kontroli NIK analiza i weryfikacja będzie kontynuowana aby zweryfikować pozostałe przypadki.

(akta kontroli str. 388-393)

7. W Gminie nie przyjęto na rok 2021 planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. W Urzędzie, po trzyletnim okresie obowiązywania Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Wieluń na lata 2018-2020, następny opracowano dopiero na lata 2022-2024, Burmistrz wyjaśnił, iż nie przystąpiono do opracowania nowego planu w roku 2021 w związku z panującą sytuacją zagrożenia wirusem SARS CoV 2, lecz realizowano założenia ustalone w „Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Wieluń na lata 2018-2020” Aktualizacji poddano jedynie „Wykaz nieruchomości planowanych do sprzedaży w latach 2019-2023”

(akta kontroli str. 394-407, 455-457, 537-549, 1256)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie naliczania podatków od nieruchomości i od środków transportowych dokonywano zgodnie ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zakładania spraw, sposobu przechowywania i oznaczania dokumentów skutkowały niewzywaniem podatników do składania informacji i deklaracji. Nieprawidłowości w ustalaniu i poborze dochodów własnych dotyczyły: naliczania podatków od niewłaściwych okresów, prowadzenia w ograniczonym zakresie czynności sprawdzających odnośnie ustalenia stanu faktycznego przedmiotu opodatkowania, oraz w 50% badanych przypadków miejsca prowadzenia działalności, co miało wpływ na wysokość podatku. Ponadto w ewidencji księgowej nie ujmowano dochodów będących równocześnie należnościami z tytułu najmu zasobów komunalnych, co skutkowało wykazywaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniach finansowych (zaniżenie dochodów i zaległości na łączną kwotę 1.392,2 tys. zł). Kontrole podatkowe prowadzone były w bardzo znikomym zakresie (trzy na 21 tys. podatników). Na wysokość realizowanych dochodów pozytywny wpływ miało ustalenie i pobieranie opłaty targowej, a także realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Gminy nowych podmiotów gospodarczych. W Gminie przyjęto Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości (przy czym plan na kolejny trzyletni okres obowiązywania opracowano po rocznej przerwie pomijając rok 2021) oraz Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Zbywanie nieruchomości przez Gminę było zgodne z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi.

2. Dochodzenie należności z tytułu dochodów własnych

2.1. W kontrolowanym okresie stan zaległości wynosił:

- w 2019 r. - 6.622,4 tys. zł co stanowiło 91,5% stanu zaległości z roku 2018 (7.237,1 tys. zł), w tym: zaległości z tytułu podatków w wysokości 2.025,1 tys. zł¹²³ stanowiły 30,6% zaległości ogółem, zaległości z tytułu opłat w wysokości 655,5 tys. zł¹²⁴ stanowiły 9,9% zaległości ogółem i zaległości z tytułu pozostałych dochodów własnych wynosiły 3.941,8 tys. zł¹²⁵ stanowiły 59,5% zaległości ogółem.
- w 2020 r. - 7.000,8 tys. zł, co stanowiło 105,7% stanu zaległości z roku poprzedniego w tym: zaległości z tytułu podatków w wysokości 2.104,6 tys. zł¹²⁶ stanowiły 30,1% zaległości ogółem, zaległości z tytułu opłat w wysokości 563,9 tys. zł¹²⁷ stanowiły 8% zaległości ogółem i zaległości z tytułu pozostałych dochodów własnych wynosiły 4.332,3 tys. zł¹²⁸ stanowiły 61,9% zaległości ogółem.
- w 2021 r. - 6.538,5 tys. zł, co stanowiło 93,4% stanu zaległości z roku poprzedniego w tym: zaległości z tytułu podatków w wysokości 1.362,1 tys. zł¹²⁹ stanowiły 20,8% zaległości ogółem, zaległości z tytułu opłat w wysokości 927,9 tys. zł¹³⁰ stanowiły 14,2% zaległości ogółem i zaległości z tytułu pozostałych dochodów własnych wynosiły 4.248,5 tys. zł¹³¹ stanowiły 65% zaległości ogółem.
- w 2022 r. - 6.467,6 tys. zł, co stanowiło 98,9% stanu zaległości z roku poprzedniego w tym: zaległości z tytułu podatków w wysokości 1.019,4 tys. zł¹³² stanowiły 15,8% zaległości ogółem, zaległości z tytułu opłat w wysokości 840,6 tys. zł¹³³ stanowiły 13% zaległości ogółem i zaległości z tytułu pozostałych dochodów własnych wynosiły 4.607,6 tys. zł¹³⁴ stanowiły 71,2% zaległości ogółem.

W zaległościach z tytułu podatków w poszczególnych latach największą pozycję stanowiły:

- podatek od nieruchomości: w roku 2019 - 79,9%, w 2020 r. - 78,6%, w 2021 r. - 68,3%, a w 2022 r. - 65,4%;
- podatek od środków transportowych, odpowiednio: 14,5%, 13,1%, 17% i 20,8%.

W zaległościach z tytułu opłat największą pozycję stanowiły:

- opłata parkingowa i tak w roku 2019 - 71,1%, w 2020 r. - 67%, w 2021 r. - 37,1%, a w 2022 r. - 33,1%;
- opłaty za odpady komunalne, odpowiednio: 16,6%, 23,3%, 15,1% i 14,8% oraz od roku 2021 opłata planistyczna - 44,2% i w 2022 r. 48,8%.

W zaległościach z tytułu pozostałych dochodów własnych główną pozycję stanowi 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami - w roku 2019 - 97,6%, w 2020 r. - 92,2%, w 2021 r. - 94,9%, a w 2022 r. - 87,4%.

¹²³ 73,4% stanu roku poprzedniego.

¹²⁴ 99,1% stanu roku poprzedniego.

¹²⁵ 103,3% stanu z roku poprzedniego.

¹²⁶ 103,9% stanu roku poprzedniego.

¹²⁷ 86% stanu roku poprzedniego.

¹²⁸ 109,9% stanu z roku poprzedniego.

¹²⁹ 64,7% stanu roku poprzedniego.

¹³⁰ 164,6% stanu roku poprzedniego.

¹³¹ 98,1% stanu z roku poprzedniego.

¹³² 74,8% stanu roku poprzedniego.

¹³³ 90,6% stanu roku poprzedniego.

¹³⁴ 108,5% stanu z roku poprzedniego.

Zaległości z tytułu najmu lokali komunalnych wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wprowadzono do ewidencji księgowej Urzędu dopiero 31.01.2023 r. (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości obszaru I w pkt 1).

(akta kontroli str. 89-148, 368-373, 1230-1247)

2.2. Gmina posiadała Instrukcję w sprawie ewidencji i poboru podatków, opłat i należności niepodatkowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu, wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Wielunia nr 165/18 z dnia 3 października 2018 r. Instrukcja określała m.in.: dokumentowanie przepisów i odpisów należności publicznoprawnych, wpłat gotówkowych i bezgotówkowych oraz zwrotów nadpłat i opłat, niepodatkowych należności, zasady dotyczące windykacji zaległości z tytułu podatków oraz opłat (w tym terminy wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych¹³⁵), postępowanie z zaległościami zabezpieczonymi na nieruchomościach i zaległościami przedawnionymi i postępowanie zabezpieczające wykonanie zobowiązania podatkowe. Instrukcja zakłada możliwość podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanych w celu nakłonienia ich do dobrowolnego wykonania zobowiązania.

Burmistrz wyjaśnił, iż określając w ww. Instrukcji terminy wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w poszczególnych rodzajach zaległości podatkowych oraz terminy wystawiania wezwań do zapłaty w zaległościach cywilnoprawnych kierowano się niezbędnym czasem na przeanalizowanie poszczególnych zaległości, wydrukowanie, skopertowanie i zaadresowanie druków upomnień oraz przygotowanie tytułów wykonawczych. Ponadto łącząc po dwa okresy płatności w podatku od nieruchomości osób prawnych płatnych co miesiąc kierowano się względami ekonomicznymi, takimi jak koszty zużycia papieru, koszty tonerów i koszty przesyłek pocztowych.

Z wyjaśnień Naczelnika WPiOL wynika, że kontroli i monitoringu w Gminie dokonuje się na bieżąco przy pomocy dedykowanego systemu informatycznego Respons, który pozwala wygenerować Raport o zaległościach w podatkach i opłatach lokalnych na każdy dzień roku. Raporty te są analizowane przez pracowników odpowiedzialnych za swój portfel podatników i Naczelnika wydziału podatkowego przynajmniej raz w kwartale. W wyniku analizy jest ustalana strategia postępowania wobec podatników opóźniających się z wpłatami należności do gminy. Na bazie analizy raportów o zaległościach podejmuje się stosowne kroki zaradcze w celu ściągnięcia należności gminnych. Jeżeli działania te nie przynoszą efektu, wysyła się do zobowiązanych upomnienie. W razie dalszego uchylania się od wykonania obowiązku, Urząd podejmuje czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych i wystawia tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 318-347, 885-895, 936-937)

2.3. Na koniec 2019 r.:

- 941 podatników zalegało z płatnościami podatków i opłat lokalnych na łączną kwotę 365,4 tys. zł z tytułu należności głównych i 9,6 tys. zł z tytułu odsetek, w kolejnych latach odpowiednio:
- 1.137, 1.052 tys. zł i 22,1 tys. zł;
- 1.258, 377,3 tys. zł i 9,2 tys. zł;
- 738, 427,3 tys. zł i 18,6 tys. zł.

Zaległości te w poszczególnych latach dotyczyły:

- podatku od nieruchomości os. fizycznych:

¹³⁵ Upomnienia - w przypadku podatku od nieruchomości os. prawnych i w należnościach cywilnoprawnych - 60 dni od terminu płatności, w przypadku podatku od nieruchomości os. fizycznych - I rata - 31.05, II-rata 31.08., III rata 30.11, IV rata - 15.04, w przypadku podatku od środków transportowych - I rata - 30.04, II rata - 30.11. tytuły wykonawcze - w ciągu 45 dni od daty doręczenia upomnienia.

- 633 podatników na łączną kwotę 241,5 tys. zł należności głównych i 5,3 tys. zł odsetek; i odpowiednio:
 - 818, 413,8 tys. zł i 9,2 tys. zł;
 - 825, 217,2 tys. zł i 4,3 tys. zł;
 - 521, 180,8 tys. zł i 6,4 tys. zł.
- podatku od nieruchomości os. prawnych:
 - 18, 42,3 tys. zł i 1,4 tys. zł;
 - 14, 547,5 tys. zł i 10,1 tys. zł;
 - 17, 67,6 tys. zł i 2,2 tys. zł;
 - 26, 175,7 tys. zł i 7,1 tys. zł.
- podatku od środków transportu:
 - 40, 48,2 tys. zł i 2,1 tys. zł;
 - 32, 39,4 tys. zł i 1,3 tys. zł;
 - 40, 30,1 tys. zł i 1,2 tys. zł;
 - 49, 36,2 tys. zł i 2,7 tys. zł.
- opłat za odpady komunalne:
 - 250, 33,4 tys. zł i 0,9 tys. zł;
 - 273, 51,3 tys. zł i 1,5 tys. zł;
 - 376, 62,4 tys. zł i 1,5 tys. zł;
 - 142, 34,6 tys. zł i 2,4 tys. zł.

W Urzędzie podejmowano tzw. „działania informacyjne” wobec zobowiązanych w celu nakłonienia ich do dobrowolnego wykonania zobowiązania. Polegały one głównie na kontakcie telefonicznym i były ewidencjonowane i dokumentowane w sposób określony przepisami¹³⁶

Badaniem pod kątem podjęcia działań informacyjnych objęto 40 największych kwotowo zaległości¹³⁷ na łączną kwotę 1.128,8 tys. zł¹³⁸, z tego z kolejnych lat odpowiednio: 148,2 tys. zł (2,2% wszystkich zaległości z danego roku), 664,9 tys. zł (9,5%), 108,9 tys. zł (1,7%) i 206,8 tys. zł (3,2%). Przed podjęciem działań windykacyjnych siedmiokrotnie podjęto działania informacyjne¹³⁹, zgodne z przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi. Na skutek tych działań dwóch dłużników¹⁴⁰ dokonało wpłaty zaległych podatków i opłat na łączną kwotę 9,2 tys. zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz działania informacyjne podejmowane były w stosunku do osób, które wykazywały się chęcią zapłaty po czynnościach informacyjnych, a także w sytuacji posiadania przez Urząd nr telefonu lub adresu e-mail podatnika.

(akta kontroli str.885-895, 896-932, 938-941, 990)

2.4. W kontrolowanym okresie wystawiono 13.529 upomnień na łączną kwotę należności głównych 7.964,9 tys. zł, z czego:

- w 2019 r. 4.668 upomnień na kwotę 1.663 tys. zł,
- w 2020 r. 3.353 upomnienia na kwotę 2.212,2 tys. zł,
- w 2021 r. 2.389 upomnień na kwotę 1.924,3 tys. zł,
- w 2022 r. 3.119 upomnień na kwotę 2.165,4 tys. zł.

Dla 40 zaległości objętych badaniem pod kątem wystawianych upomnień ¹⁴¹ z tego z kolejnych lat odpowiednio: 154,2 tys. zł (2,3% wszystkich zaległości z danego roku),

¹³⁶ Przez podanie formy działania, daty jego podjęcia oraz imienia i nazwiska osoby podejmującej działanie.

¹³⁷ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

¹³⁸ Należność główna - 1.100,5 tys. zł i odsetki - 28,3 tys. zł.

¹³⁹ Dwa w roku 2019, jedno w roku 2021 i cztery w roku 2022.

¹⁴⁰ W tym jeden dwukrotnie (zaległość z dwóch różnych okresów)

¹⁴¹ Z uwagi na uregulowanie zobowiązania przez dwóch dłużników na skutek podjętych działań informacyjnych do próby dobrano dwie kolejne zaległości.

671,6 tys. zł (9,6%), 118,8 tys. zł (1,8%) i 75,8 tys. zł (1,2%) wystawiono 73 upomnienia na łączną kwotę należności głównych 1.020,4 tys. zł i 24 tys. zł odsetek. Koszty tych upomnień wynosiły 1 tys. zł. W wyniku analizy stwierdzono, że:

- wszystkie upomnienia zawierały zapis zagrożenia wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia i spełniały wymogi formalne,
- w 47 przypadkach upomnienia wysłano w terminie określonym w uregulowaniach wewnętrznych, w pozostałych 26 przypadkach termin ten został przekroczony (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 1),
- po 17 wysłanych upomnieniach zobowiązania zostały zapłacone w łącznej kwocie 683,2 tys. zł, z czego 666,3 tys. zł stanowiły należności główne, 16,7 tys. zł – odsetki i 0,2 tys. zł koszty upomnień,
- nie stwierdzono przypadków niewystawienia upomnienia

(akta kontroli str. 942-956)

2.5. W okresie objętym kontrolą, po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono 3.407 tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności głównej 2.215,1 tys. zł, z czego:

- w 2019 r. 1.144 tytuły wykonawcze na kwotę 603,5 tys. zł,
- w 2020 r. 952 tytuły wykonawcze na kwotę 531,2 tys. zł,
- w 2021 r. 653 tytuły wykonawcze na kwotę 663,9 tys. zł,
- w 2022 r. 658 tytułów wykonawczych na kwotę 416,5 tys. zł.

Dla 40 zaległości objętych badaniem pod kątem wystawiania tytułów wykonawczych¹⁴², z tego z kolejnych lat odpowiednio: 137,9 tys. zł (2,1% wszystkich zaległości z danego roku), 126,9 tys. zł (1,8%), 47,4 tys. zł (0,7%) i 27 tys. zł (0,4%) wystawiono 82 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 339,2 tys. zł (należność główna plus odsetki). Analiza wykazała, że:

- wszystkie nieuregulowane zaległości objęte były tytułami wykonawczymi,
- wszystkie tytuły wykonawcze były wystawione zgodnie z obowiązującymi wzorami i niezwłocznie kierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
- nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego,
- w przypadku 64 tytułów wykonawczych dotrzymano terminu wystawienia określonego w uregulowaniach wewnętrznych¹⁴³, w pozostałych 18 przypadkach termin ten został przekroczony (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 2),
- w 15 przypadkach po wystawieniu tytułu wykonawczego dłużnicy uregulowali należność (łączna kwota wpłat wynosiła 87,6 tys. zł),
- w kolejnych 33 przypadkach zaległości zostały wyegzekwowane przez komornika (łączna wysokość wyegzekwowanych należności głównych to 165,7 tys. zł i odsetek 10,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 957-970)

2.6. Na koniec 2019 r. :

- 43 osoby zalegały z płatnościami opłat i czynszów dzierżawnych na łączną kwotę 57,4 tys. zł z tytułu należności głównych i 0,3 tys. zł z tytułu odsetek, w kolejnych latach odpowiednio:
- 28, 40,2 tys. zł i 15,6 tys. zł;
- 61, 26,8 tys. zł i 9 tys. zł; 88,

¹⁴² Z uwagi na uregulowanie zobowiązania przez 16 dłużników na skutek wystawionych upomnień do próby dobrano 16 kolejnych zaległości.

¹⁴³ Tytuł wykonawczy należy wystawić w ciągu 45 dni od daty doręczenia upomnienia.

– 100,4 tys. zł i 11,3 tys. zł.

Zaległości te w poszczególnych latach dotyczyły:

- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (własność Gminy) – w prawo własności dotychczasowego użytkownika:
 - 2, 0,1 tys. zł, bez odsetek;
 - 13, 1,8 tys. zł i 0,1 tys. zł;
 - 30, 2,6 tys. zł i 0,2 tys. zł;
 - 37, 3,8 tys. zł i 0,5 tys. zł.
- sprzedaży:
 - 1, 4,6 tys. zł i 1,4 tys. zł;
 - 1, 4 tys. zł i 0,5 tys. zł;
 - 1, 2,1 tys. zł i 0,4 tys. zł;
 - 5, 1,6 tys. zł i 0,2 tys. zł.
- użytkowania wieczystego:
 - 36, 45,1 tys. zł i 9,2 tys. zł;
 - 11, 26,9 tys. zł i 9,3 tys. zł;
 - 19, 14,6 tys. zł i 2,2 tys. zł;
 - 29, 8,3 tys. zł i 3,2 tys. zł.
- dzierżawy:
 - 4, 7,6 tys. zł i 5,3 tys. zł;
 - 3, 7,5 tys. zł i 5,7 tys. zł;
 - 11, 7,5 tys. zł i 6,2 tys. zł;
 - 17, 86,7 tys. zł i 7,4 tys. zł.

Dochodzenie należności cywilnoprawnych zostało uregulowane w Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków, opłat i należności niepodatkowych.

Badanie spraw dotyczących 40 największych kwotowo zaległości¹⁴⁴, z tego z kolejnych lat odpowiednio: 17,8 tys. zł (0,3% wszystkich zaległości z danego roku), 5,7 tys. zł (0,08%), 11,6 tys. zł (0,2%) i 69,7 tys. zł (1%), wykazało, że:

- przed wysłaniem wezwań do zapłaty w 10 przypadkach podjęto działania informacyjne w postaci rozmów telefonicznych i na skutek dokonanych w nich ustaleń w sześciu przypadkach dokonano odpisu należności¹⁴⁵,
- w badanych przypadkach dla 25 zaległości wystawiono 32 wezwania do zapłaty, z czego: 25 wezwań wystawiono w terminach określonych w uregulowaniach wewnętrznych, w pozostałych siedmiu termin ten został przekroczony od siedmiu do 229 dni (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 3),
- w przypadku pozostałych 15 zaległości wezwania nie były wysyłane: w dwóch przypadkach z powodu zbyt niskiej kwoty zadłużenia, w trzech przypadkach z powodu zapłaty zaległości, w kolejnych trzech z powodu zgonu dłużnika i przejęcia spłat przez spadkobierców, w pięciu przypadkach z powodu rezygnacji z dzierżawy i odpisu należności, a w dwóch przypadkach Urząd zaniechał wystawienia wezwań (o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 3), w czterech przypadkach sprawę przekazano do radcy prawnego, w trzech przypadkach trwały przygotowania do przekazania dokumentacji, a w pozostałych 18 przypadkach sprawy nie zostały przekazane, z czego: w dwóch przypadkach z powodu zbyt małej kwoty zadłużenia, w jednym przypadku z powodu umorzenia zaległości, a w pozostałych 15 przypadkach z powodu zapłaty zaległości po otrzymaniu wezwań.

¹⁴⁴ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą, w tym 23 zaległości były z tytułu użytkowania wieczystego, osiem z tytułu dzierżawy, osiem z tytułu przekształcenia użytkowania na własność i jedna z tytułu sprzedaży.

¹⁴⁵ Z powodu rezygnacji w uczestniczeniu w Jarmarku Bożonarodzeniowym.

(akta kontroli str. 885-895, 933-935, 971-972, 991)

2.7. W kontrolowanym okresie wystąpiło 291 przypadków przedawnienia zaległości podatkowych i opłat na kwotę 1.674,6 tys. zł, z czego:

- z tytułu podatku od nieruchomości os. prawnych – odpowiednio: 13 - 898 tys. zł,
- z tytułu podatku od nieruchomości os. fizycznych – 155 - 525,3 tys. zł,
- z tytułu podatku od środków transportowych – 19 – 190 tys. zł,
- za najem lokali – 67 – 48 tys. zł,
- za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 36 – 13,1 tys. zł,
- za dzierżawę gruntu – 1 – 0,2 tys. zł.

Badanie spraw dotyczących 12 największych kwotowo przedawnień¹⁴⁶ wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach wystawiano upomnienia, a następnie tytuły wykonawcze,
- w każdym przypadku Urząd podejmował działania celem uzyskania informacji od komornika o postępach w egzekucji,
- w jednym przypadku Burmistrz złożył skargę do Sądu na działania komornika (skarga została oddalona),
- w dwóch przypadkach należność zabezpieczono hipoteką, w jednym przypadku Firma ogłosiła upadłość, a w drugim przypadku należność uległa przedawnieniu na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁷,
- w dziewięciu przypadkach egzekucja okazała się bezskuteczna i nie wystąpiły żadne przesłanki przerywające bieg przedawnienia,
- w jednym przypadku US w odpowiedzi na zapytanie Urzędu Miasta o postępach w egzekucji poinformował, iż przedmiotowe tytuły wykonawcze nie zostały odnotowane w rejestrze organu egzekucyjnego, Urząd Miasta natomiast posiadał wykaz przekazanych US tytułów wykonawczych z 2014 r z potwierdzonym odbiorem z 27.03.2014 r.
- w żadnym z przypadku przedawnienie nie było skutkiem braku działań ze strony Urzędu.

(akta kontroli str. 885-895, 973-989)

2.8. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w Urzędzie przeprowadzano analizy przyczyn przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat dwa razy w roku. W wyniku tych analiz ustalono, że głównymi przyczynami przedawnień były: brak dochodów u podatnika, duże zadłużenie u różnych wierzycieli, wyzbywanie się majątku, czy też ogłoszenie upadłości. W celu zmniejszenia skali przedawnień podjęto następujące działania: skuteczne przerywanie biegu przedawnienia poprzez zastosowanie środka egzekucyjnego wraz z zawiadomieniem dłużnika o jego zastosowaniu, zabezpieczenie wierzytelności na nieruchomości poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej oraz stosowanie zastawu skarbowego na pojazdach.

(akta kontroli str. 885-888)

¹⁴⁶ Po trzy z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁴⁷ Syg, Akt. SK40/12/97/7A/2013

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

1. W 26 przypadkach (na 73 poddane badaniu) upomnienia¹⁴⁸ na łączną kwotę 723,3 tys. zł¹⁴⁹ wystawiono z przekroczeniem terminów określonych w uregulowaniach wewnętrznych¹⁵⁰. Opóźnienia te wynosiły od jednego do 256 dni.

Burmistrz wyjaśnił, iż przekroczenia terminów wynikały w szczególności z obostrzeń związanych z pandemią Covid-19, z ograniczonego składu osobowego w Wydziale z powodu zwolnień lekarskich, okresów izolacji i kwarantanny, a także ze specyfiki pracy spowodowanej sytuacją epidemiologiczną i składaniem przez podatników dokumentów do skrzynek podawczych, co wiązało się z dodatkowym nakładem nieplanowanych prac z powodu wyjaśniania braków w tych dokumentach.

(akta kontroli str.933-935, 950-956)

2. W 18 przypadkach (na 82 poddane badaniu) tytuły wykonawcze¹⁵¹ na łączną kwotę 106,5 tys. zł¹⁵² wystawiono z przekroczeniem terminu określonego w Instrukcji, tj. 45 dni od doręczenia upomnienia, a opóźnienia w tym zakresie wynosiły od trzech do 704 dni. Wyjaśniając przyczyny powyższego, Burmistrz powołał się na analogiczne przesłanki do wskazanych w odniesieniu do upomnień.

(akta kontroli str.933-935, 965-970)

3. W siedmiu przypadkach (na 32 zbadane) wezwania do zapłaty¹⁵³ (na łączną kwotę 7,2 tys. zł¹⁵⁴) zaległości cywilnoprawnych wystawione zostały z opóźnieniami od siedmiu do 229 dni w stosunku do terminu ustalonego w uregulowaniach wewnętrznych¹⁵⁵, a w dwóch przypadkach¹⁵⁶ nie wystawiono takich wezwań. Przyczyny opóźnień Burmistrz wyjaśnił j.w. w przypadku upomnień i tytułów wykonawczych, a brak wystawienia wezwań - przeoczeniem pracownika, przy czym zgodnie z wyjaśnieniami, obie zaległości zostały zapłacone w roku 2020.

(akta kontroli str. 885-895, 933-935, 971-972, 991)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prowadzono w Urzędzie działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności o charakterze publicznoprawnym, a wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dokumenty te spełniały wymogi formalne, jednak wysyłane były z opóźnieniami w stosunku do

¹⁴⁸ Upomnienia o nr: 3631, 2767, 4710, 533, 3192, 5082, 2562, 2720, 4043, 3793, 1590, 3844, 3703, 3396, U/291/2021/KS, U/1211/2021/KS, U/2765/2021/KS, U/1183/2021/KS, U/2302/2021/KS, U/1661/2021/MK, U/2290/2021, Up./1806/2022/JS, Up./276/2023/KS, Up./354/2022/KS, Up./3157/2022/MK, Up./3157/2022/MK.

¹⁴⁹ Z tego: należność główna 801.783,60 zł plus odsetki 21.549,20 zł.

¹⁵⁰ W przypadku podatku od nieruchomości os. prawnych - 60 dni od terminu płatności, w przypadku podatku od nieruchomości os. fizycznych - I rata - 31.05, II-rata 31.08., III rata 30.11, IV rata - 15.04, w przypadku podatku od środków transportowych - I rata - 30.04, II rata - 30.11.

¹⁵¹ Tytuły wykonawcze o nr: SW-9/978/2019, SW-9/837/2019, SW-9/87/2020, SW-9/1052/2019, SW-9/889/2019, SW-9/1008/2019, SW-9/592/2021/KS, SW-9/59+3/2021/KS, SW-9/612/2020/MK, SW-9/869/2020/MK, SW-9/677/2020/KS, SW-9/701/2020/KS, SW-9/590/2021/KS, SW-9/405/2021/KS, SW-9/546/2021/JS, SW-9/158/2022/JS, SW-9/343/2022/KS, SW-9/520/2022/KS.

¹⁵² Należności główne z odsetkami.

¹⁵³ Wezwania o numerach: 105/2020, 1/2020, 81/2020, 89/2020, 53/2021/BP, 56/2022/MD i 68/2022/MD.

¹⁵⁴ W tym należność główna 7.144,08 plus odsetki 42,56 zł.

¹⁵⁵ 60 dni od terminu płatności.

¹⁵⁶ Dot. użytkowania wieczystego w 2019 r. - kartoteka F/4508 i M/6865.

obowiązujących przepisów. Dotyczyło to 35,6% zbadanych upomnień oraz 22% skontrolowanych tytułów wykonawczych.

W odniesieniu do zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych działania windykacyjne prowadzone były nieterminowo. W żadnej ze skontrolowanych spraw nie dopuszczono wprawdzie do przedawnienia tych należności, jednak w 22% przypadków nie podjęto czynności windykacyjnych w odpowiednim czasie, a w 5% przypadków nie podjęto ich wcale.

OBSZAR

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej do Urzędu wpłynęło 237 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 3 113,3 tys. zł. Spośród tych wniosków, 227 dotyczyło umorzenia zaległości na kwotę 2 188,1 tys. zł, 2 – odroczenia terminu płatności należności podatkowej na kwotę 191,2 tys. zł, 2 - rozłożenia na raty płatności należności podatkowej na kwotę 215,3 tys. zł, a 6 – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 518,6 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano 99 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub w części i przyznających ulgi w łącznej kwocie 1 541,7 tys. zł (tj. 49,5% wnioskowanej kwoty), z tego:

- 92 decyzje umarzające zaległości w całości lub części na łączną kwotę 831,9 tys. zł,
- dwie decyzje o odroczeniu terminu płatności należności na kwotę 191,2 tys. zł, pięć decyzji odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości wraz z odsetkami na łączną kwotę 518,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1322-1326)

3.2. W okresie objętym kontrolą w dwóch przypadkach podatnicy wnieśli odwołanie od decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu. W wyniku rozstrzygnięcia Kolegium jedna z zaskarżonych decyzji została uchylona. W przypadku drugiej zaskarżonej decyzji, odwołanie zostało złożone po upływie terminu do wniesienia odwołania

(akta kontroli str.1327)

3.3. Analiza dokumentacji 40 postępowań prowadzonych w latach 2019-2022 w sprawie udzielenia ulg podatkowych na łączną kwotę 551,1 tys. zł wykazała, że:

- we wszystkich zbadanych sprawach zachowano zasadę pisemności postępowania (art. 126 Ordynacji podatkowej);
- wnioski podatników zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej;
- w każdym przypadku podjęto niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, a zgromadzony materiał dowodowy potwierdzał wskazane we wniosku o ulgę przesłanki istnienia ważnego interesu podatnika/interesu publicznego;
- zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a w sytuacji wydania decyzji częściowo uwzględniającej wniosek strony, przed wydaniem tej decyzji umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 Ordynacji podatkowej);
- 31 postępowań przeprowadzono w ciągu miesiąca, a dziewięć – z opóźnieniem wynoszącym od 40 do 83 dni w stosunku do terminów określonych w art. 139 ww. ustawy (szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 1);
- w sześciu przypadkach, pomimo bezskutecznego upływu wyznaczonego

siedmiodniowego terminu na uzupełnienie/dostarczenie dokumentów i pomimo zawartej klauzuli w wezwaniu, iż niedostarczenie dokumentów w terminie będzie skutkowało pozostawieniem podania bez rozpatrzenia, Burmistrz kontynuował postępowanie i wydawał decyzje (szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 2);

- wydane przez organ podatkowy decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej;
- w przypadku wszystkich 40 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych, po uprawomocnieniu tych decyzji w księgach rachunkowych dokonano stosownych odpisów umorzonych zaległości.

(akta kontroli str. 1571-1601)

3.4. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie podejmowała uchwał dotyczących wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zwolnień od opłat lokalnych i takie zwolnienia w tym okresie nie występowały.

(akta kontroli str. 1631-1633)

3.5. Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę¹⁵⁷ w sprawie ustalenia szczególnych zasad i trybu umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Wieluń lub jej jednostkom podległym, wskazania organu do tego uprawnionego oraz ustalania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

W uchwale wskazano m.in., że należność może być umarzana w całości lub w części, jeżeli:

- w wyniku postępowania egzekucyjnego lub na podstawie innych okoliczności lub dokumentów stwierdzono, że dłużnik nie posiada majątku, z którego można by dochodzić należności;
- nie odzyskano jej w toku zakończzonego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego;
- przed wszczęciem egzekucji okaże się, że dłużnik lub osoby pozostające na jego utrzymaniu byliby pozbawieni niezbędnych środków utrzymania;
- dłużnik - osoba fizyczna - zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości nie podlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów;
- zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym tej należności nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
- nie można ustalić osoby dłużnika, jego miejsca zamieszkania lub faktycznego pobytu, bądź jego siedziby;
- przed wszczęciem postępowania sądowego okaże się, że kierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego nie spowoduje odzyskania należności Gminy Wieluń, bądź koszty dochodzenia przewyższą kwotę tej należności;
- sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze¹⁵⁸.

W uchwale wskazano m.in., iż należność może być umorzona na wniosek dłużnika lub z urzędu oraz że wniosek o umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty winien zawierać w szczególności:

¹⁵⁷ Nr XLIX/540/10 z dnia 14 lipca 2010 r.

¹⁵⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, obecnie Dz. U z 2022 r., poz. 1520.

- szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek, o których mowa w § 2 pkt 2¹⁵⁹;
- opis dokumentacji dotyczącej aktualnej sytuacji materialnej dłużnika;
- dokumenty potwierdzające okoliczności podane we wniosku.

(akta kontroli str. 1267-1269)

3.6. W latach 2019-2022 udzielono czterech ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym na łączną kwotę 35,7 tys. zł, z tego:

- dwie na kwotę 32,9 tys. zł z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntu;
- dwie na kwotę 2,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego.

Wszystkie ulgi dotyczyły umorzenia zaległości (lub odsetek od zaległości).

(akta kontroli str. 1306-1308)

Analiza dokumentacji dotyczącej przyznawania ww. ulg z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste wykazała istnienie przesłanki do udzielenia ulg, wynikających z ww. uchwały Rady Miejskiej, polegających na wystąpieniu u dłużników trudnej sytuacji finansowej.

Natomiast w przypadku ulgi z tytułu czynszu dzierżawnego nie zgromadzono wymaganej dokumentacji, w tym wskazującej na zaistnienie trudnej sytuacji finansowej dłużnika. (szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 3).

(akta kontroli str. 1306-1308)

3.7. W latach 2019-2022, na mocy 68 decyzji udzielono w Urzędzie ulg podatkowych stanowiących pomoc publiczną (de minimis) w rozumieniu art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej na łączną kwotę 771,3 tys. zł, z tego:

- 745,4 tys. zł w związku z umorzeniem zaległości podatkowych oraz odsetek od zaległości podatkowych¹⁶⁰,
- 25,9 tys. zł w związku z umorzeniem odsetek od zaległości.¹⁶¹

Na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w ww. okresie, w Urzędzie udzielono 34 ulgi podatkowe stanowiące pomoc publiczną (de minimis) na łączną kwotę 199,0 tys. zł, z tego:

- 198,2 tys. zł w związku ze zwolnieniami z podatku,
- 0,8 tys. zł w związku z umorzeniem zaległości podatkowych oraz odsetek od zaległości podatkowych¹⁶².

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

(akta kontroli str. 1328-1334)

Udzielone cztery ulgi dotyczące należności o charakterze cywilnoprawnym na łączną kwotę 35,7 tys. zł nie stanowiły pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 1328-1334)

3.8. Analiza dokumentacji 40 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis¹⁶³ wykazała, że:

- łączna kwota udzielonej w badanych sprawach pomocy de minimis wyniosła 636,2 tys. zł;

¹⁵⁹ § 2 pkt 2 stanowił: Ilekroć w uchwale jest mowa o przypadku uzasadnionym ważnym interesem dłużnika - rozumie się przez to sytuację społeczną lub gospodarczą dłużnika, w której zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu.

¹⁶⁰ Kod formy pomocy A2.8.

¹⁶¹ Kod formy pomocy A2.9.

¹⁶² Kod formy pomocy A2.8.

¹⁶³ Badaniem objęto 27 z 40 postępowań wybranych do próby wskazanej w punkcie 3.3., które zakończyły się udzieleniem pomocy de minimis, a także 13 z 14 postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, opisanych w pkt. 3.7.

- łączna kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progu ustawowego, tj. kwoty 200 tys. euro, a weryfikacji ww. limitu pracownicy UM dokonywali w systemie SHRIMP¹⁶⁴;
- we wszystkich przypadkach podmioty gospodarcze ubiegające się o udzielenie pomocy publicznej przedłożyły, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁶⁵ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹⁶⁶,
- w 38 badanych sprawach wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis 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 rybołówstwie¹⁶⁷, natomiast w dwóch przypadkach wydano zaświadczenia podczas trwania kontroli NIK, tj. po upływie 1 169 dni w pierwszym przypadku i po upływie 308 dni w drugim przypadku, od dnia wydania decyzji o udzieleniu pomocy de minimis. Powyższą nieprawidłowość szczegółowo opisano w części Stwierdzone nieprawidłowości pkt 4.
- wydane zaświadczenia zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1335-1360)

3.9. W latach 2019-2022 Burmistrz składał Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶⁸ sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg podatkowych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁶⁹, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP.

Na próbie 40 spraw dotyczących przyznawania pomocy de minimis (opisanych w pkt. 3.8. wystąpienia pokontrolnego) ustalono, że za wyjątkiem dwóch przypadków, w których zaświadczenia o pomocy de minimis wystawiono w dniach 11 i 12 maja 2023 r. (opisanych w pkt. 3.8. wystąpienia), w pozostałych 38 przypadkach przekazano do UOKiK sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis, obejmujące dane zgodne ze stanem faktycznym i opracowane zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 ww. ustawy oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹⁷⁰. Brak przekazania dwóch sprawozdań do Prezesa UOKiK opisano w części Stwierdzone nieprawidłowości w pkt. 4.

(akta kontroli str. 1335-1360)

3.10. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podawano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających

¹⁶⁴ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służący przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 702 ze zm., dalej: *ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*.

¹⁶⁶ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji*.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 350., dalej: *rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis*.

¹⁶⁸ Dalej: UOKiK.

¹⁶⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 743.

¹⁷⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej*.

osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷¹. Upubliczniano także wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ww. ustawy.

Wykazy te były publikowane na stronie BIP UM oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Dane¹⁷² zawarte w wykazach były zgodne z wydanymi decyzjami oraz podpisanymi umowami.

(akta kontroli str.1361-1369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 40 badanych postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w zakresie umorzenia podatku od nieruchomości, dziewięć¹⁷³, o łącznej wartości 109,8 tys. zł, przeprowadzono z opóźnieniami wynoszącymi od 40 do 83 dni w stosunku do terminów określonych w art. 139 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, spowodowane to było znaczną ilością wniosków o ulgę, ograniczeniami kadrowymi spowodowanymi epidemią Covid-19 i związaną z nią absencją chorobową, przymusowymi kwarantannami i izolacjami.

(dowód: akta kontroli str. 1571-1601)

2. Spośród 40 badanych postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w zakresie umorzenia podatku od nieruchomości, sześć¹⁷⁴ postępowań na łączną kwotę 132,5 tys. zł było kontynuowanych, pomimo upływu wyznaczonego terminu na uzupełnienie dokumentacji i pomimo, iż w wezwaniu do uzupełnienia dokumentów zawarto informację: „Niespełnienie warunku złożenia dokumentów i wyjaśnień w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego pisma, spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia”. W postępowaniach nie wydawano postanowień o wydłużeniu terminu na dostarczenie brakującej dokumentacji.

Burmistrz wyjaśnił, iż kontynuowano postępowania ze względu na działanie dla dobra i na korzyść wnioskodawców, którzy również informowali telefonicznie o późniejszym doręczeniu dokumentów. Natomiast brak postanowień, Burmistrz wyjaśnił przeoczeniem i zapewnił, iż takie postanowienia będą wydawane w przyszłości.

(dowód: akta kontroli str. 1571-1601)

3. Burmistrz niezgodnie z uchwałą XLIX/540/10 z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia szczególnych zasad i trybu umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, wyraził zgodę

¹⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹⁷² Stwierdzono na podstawie analizy 10 postępowań podatkowych z próby wybranej do analizy prawidłowości umorzeń podatkowych, których rozstrzygnięcia zawarto w tych wykazach, w tym: trzech ujętych w wykazie za 2017 r., trzech - w wykazie za 2018 r. oraz jednego - za 2019 r.

¹⁷³ Decyzje nr.: WP.3120.1.7.2019 – opóźnienie 83 dni, WP.3120.1.113.2020 – 40 dni, WP.3120.1.3.2022.bs – 57 dni, WP.3120.1.134.2020 – 45 dni, WP.3120.1.39.2021 – 53 dni, WP.3120.1.97.2020 – 61 dni, WP.3120.1.975.2020 – 63 dni, WP.3120.1.76.kd – 57 dni, WP.3120.1.61.2020 – 72 dni,

¹⁷⁴ Decyzje nr.: WP.3120.1.5.2019, WP.3120.1.7.2019, WP.3120.1.3.2022.bs, WP.3120.1.135.2020, WP.3120.1.26.2021, WP.3120.1.76.kd.

na umorzenie należności z tytułu dwóch faktur¹⁷⁵ za dzierżawę gruntu w łącznej kwocie 2 656,80 zł. Dzierżawca zwrócił się z prośbą o umorzenie płatności z tytułu tych faktur w dniach 20.11.2020 r. i 11.10.2021 r. Burmistrz odpowiednio w dniach 30.11.2020 r. i 10.11.2021 r. wyraził zgodę na umorzenie ww. płatności. Do wniosków o umorzenie dzierżawca nie załączył dokumentów wymaganych w ww. uchwale Rady Miejskiej, w tym dokumentów potwierdzających istnienie trudnej sytuacji finansowej podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 1267 – 1269, 1309 – 1312, 1625 - 1630)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: „Dzierżawca nieruchomości oznaczonej numerem [REDAKTOWANO] zajął przedmiotową nieruchomość w celu budowy kamienicy [REDAKTOWANO]. Na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Łodzi nałożył na inwestora obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych. W związku z prowadzonymi badaniami na nieruchomościach ujawniono przebieg dawnych murów obronnych. W związku z tym, że dzierżawca wykonał również badania na części działki stanowiącej własność Gminy Wieluń, nie obciążając budżetu naszej jednostki, odstąpiłem, z urzędu, od dochodzenia dwóch należności z tytułu zawarcia umowy dzierżawy, na podstawie §11 ust. 1 Uchwały Nr XLIX/540/10 Rady Miejskiej w Wieluniu (...)”.

(akta kontroli str. 1625 - 1630)

NIK wskazuje, iż dzierżawca złożył wniosek o umorzenie zaległości, w związku z powyższym powinien do wniosku dołączyć wymagane przez ww. uchwałę dokumenty, tj.: szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek, o których mowa w § 2 pkt 2¹⁷⁶, opis dokumentacji dotyczącej aktualnej sytuacji materialnej dłużnika, dokumenty potwierdzające okoliczności podane we wniosku. Ponadto nie wystąpiły przesłanki do umorzenia przedmiotowej należności, określone w § 4 ust. 1 ww. Uchwały.

4. W dwóch spośród 40 badanych przypadków udzielania pomocy publicznej, zaświadczenia stwierdzające, że pomoc ta jest pomocą de minimis wydano dopiero w trakcie kontroli NIK, z opóźnieniami wynoszącymi odpowiednio 1169 i 308 dni w stosunku do terminu określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis¹⁷⁷. Informacji w tym zakresie nie przekazano również w sprawozdaniach kierowanych do Prezesa UOKiK w wymaganych terminach, co było niezgodne z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Burmistrz wyjaśnił, iż w pierwszym przypadku, nie wystawienia zaświadczenia, doszło do skutku przeoczenia. W drugim natomiast, wynikało z błędnej interpretacji przepisów prawa. Burmistrz wskazał, iż na skutek przeoczenia nie przekazano informacji do Prezesa UOKiK w wymaganych terminach. Przekazano je w dniach 11 i 12 maja 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 1571-1601, 1681 - 1684)

¹⁷⁵ Faktura VAT nr GW/2020/10/576 w kwocie 1 328,40 zł i nr GW/2021/10/770 w kwocie 1 328,40 zł.

¹⁷⁶ § 2 pkt 2 stanowił: Ilekroć w uchwale jest mowa o przypadku uzasadnionym ważnym interesem dłużnika - rozumie się przez to sytuację społeczną lub gospodarczą dłużnika, w której zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu.

¹⁷⁷ Decyzje: nr WP.3120.1.1.2019 z dnia 12.02.2019 r. i nr WP3120.1.2.2022 z dnia 08.07.2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, prowadzono postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, zapewniano stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a także wydawano decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy. Nieterminowo przeprowadzono natomiast dziewięć spośród 40 badanych postępowań, a w sześciu przypadkach kontynuowano postępowanie w sprawie udzielenia ulg pomimo niedostarczenia przez wnioskodawców żądanych dokumentów w wymaganych terminach.

Dwie z czterech przyznanych ulg o charakterze cywilnoprawnym udzielone zostały niezgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską oraz na podstawie niekompletnej dokumentacji.

Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. W dwóch przypadkach (z 40 badanych) nieterminowo wydano zaświadczenia o pomocy de minimis, jak również nie przekazano w wymaganym terminie sprawozdań o udzieleniu pomocy do Prezesa UOKiK.

W Urzędzie w wymaganym terminie upubliczniano informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, podając w nich rzetelne dane.

OBSZAR

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

4.1. Zgodnie z zapisami w Organizacji i Koordynacji Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miejskim w Wieluniu i w Jednostkach Organizacyjnych Gminy Wieluń¹⁷⁸, Naczelnicy wydziałów raz w roku składali Sekretarzowi Miasta informację dot. zarządzania ryzykiem w swoich Wydziałach.

Naczelnicy Wydziałów identyfikowali ryzyka finansowe¹⁷⁹, prawne¹⁸⁰, legislacyjne, ekonomiczne i zawodowe¹⁸¹ dotyczące:

- poboru podatków i opłat lokalnych, nieterminowych wpłat podatków i opłat, ich braku, nieskutecznej windykacji zaległości, zmian właścicieli, przekształcenia podmiotów, niezrealizowania dochodów budżetu gminy¹⁸²,
- nieosiąganie celów budżetowych w gminie w zakresie dochodów własnych z podatków lokalnych i opłat¹⁸³,
- masowych postępowań w sprawie zmian w wymiarze podatku, zmiany w klasyfikacji gruntów i w ewidencji budynków¹⁸⁴,
- wadliwego wydawania decyzji podatkowych¹⁸⁵.

Jak wyjaśnił Burmistrz, wymiar i pobór dochodów własnych, stan zaległości należności gminnych, przyjęte metody windykacji i badanie ulg w spłacie należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych były przedmiotem bieżącej analizy przez

¹⁷⁸ Wprowadzonymi Zarządzeniem Burmistrza nr 252/11 z dnia 5 grudnia 2011 r., i zmianami nr 337/12 z dnia 26 marca 2012 r., nr 359/12 z dnia 21 maja 2012 r., nr 487/12 z 28 grudnia 2012 r., nr 199/15 z 30 grudnia 2015 r., nr 249/18 z 31 grudnia 2018 r.

¹⁷⁹ Ryzyko opóźnionego procesu upominawczego i egzekucyjnego należności.

¹⁸⁰ Wydawanie decyzji z wadą prawną co może spowodować jej uchylenie przez organ odwoławczy.

¹⁸¹ Absencja chorobowa pracowników.

¹⁸² Oddziaływanie małe, prawdopodobieństwo wystąpienia średnie.

¹⁸³ Oddziaływanie małe, prawdopodobieństwo wystąpienia średnie.

¹⁸⁴ Oddziaływanie małe, prawdopodobieństwo wystąpienia duże.

¹⁸⁵ Oddziaływanie małe, prawdopodobieństwo wystąpienia średnie.

Wydział Podatków i Opłat Lokalnych. Na podstawie danych zawartych w raportach o zaległościach w poszczególnych podatkach i opłatach, wygenerowanych z systemu informatycznego, wyciągane były wnioski co dalszego postępowania wobec zobowiązanych w celu zminimalizowania skali zaległości. W wyniku tych analiz w 2019 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli wydziałowej w zakresie windykacji należności.

(akta kontroli str. 992-994, 1057-1123)

4.2. Tryb i koordynację rozpatrywania skarg i wniosków złożonych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu regulowało Zarządzenie Burmistrza nr 82/07 z dnia 12 kwietnia 2007 r. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły dwie skargi związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg.

- W dniu 14 września 2021 r. wpłynęła skarga na Burmistrza Wielunia. Przedmiotem skargi było nienależyte wykonywanie zadań, celowe naruszanie interesów skarżącej, bezpodstawny brak udzielenia informacji oraz przewlekłe załatwianie sprawy. Skarga była rozpatrywana przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Wieluniu. Po rozpatrzeniu sprawy Rada Miejska uznała skargę za niezasadną.
- W dniu 31 października 2022 r. wpłynęła do Burmistrza Wielunia skarga na beczynność organu. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że dyspozycja zmiany adresu do celów podatkowych nie została przez organ zrealizowana. Burmistrz Wielunia uznał skargę za zasadną.

Rozpatrzenie obydwu skarg przebiegało rzetelnie i zgodnie z przepisami Kpa i uregulowaniami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 992-995, 1000-1117, 1124-1135)

4.3. Zadania związane z realizacją dochodów z podatków i dochodów z majątku były przedmiotem kontroli zewnętrznej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w roku 2022¹⁸⁶. Kontrolą objęto rok 2021 – I półrocze 2022 r. wykazania wniosków pokontrolnych dotyczyły:

- dokonywania czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników od nieruchomości deklaracji podatkowych,
- zapewnienia przestrzegania postanowień umów cywilnoprawnych oraz uregulowań wewnętrznych w zakresie określania wysokości i warunków płatności czynszu tytułem dzierżawy nieruchomości gminnych oraz w zakresie waloryzacji wysokości czynszu,
- zapewnienia jednolitych zapisów w zakresie terminu płatności oraz wysokości czynszu, w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę oraz w umowach dzierżawy.

Pismem z dnia 6 marca 2023 r. Burmistrz poinformował Prezesa RIO w Łodzi o sposobie wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 992-995, 1018-1055)

4.4. W badanym okresie 2019-2022 zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg nie były ujęte w planach audytu wewnętrznego i nie były przedmiotem kontroli audytowej. Zadania audytowe dotyczące tego zakresu na 2023 r. nie zostały zaplanowane. Audytor wewnętrzny wyjaśniła, iż wynika to z ośmioletniego cyklu audytu, spowodowanego specyfiką pracy w jednostce, priorytetem działań oraz dużą ilością obszarów działania w Urzędzie.

¹⁸⁶ Wystąpienie pokontrolne WK-602/6/2023 z dnia 3 lutego 2023 r.

Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych przeprowadził kontrolę wydziałową pracowników Wydziału w zakresie dotyczącym windykacji należności gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych. Przeprowadzona kontrola wykazała, że reakcja księgowych wydziału Podatków na opóźnienia w spłacie rat podatkowych jest generalnie prawidłowa. Poza nielicznymi przypadkami, zarówno upomnienia, jak i tytuły egzekucyjne wystawiane były w terminie.

(akta kontroli str. 992-994, 996-999, 1136-1169, 1248-1255)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W Jednostce w kontrolowanym okresie nie zapewniono skutecznego bieżącego nadzoru nad pracą pracowników właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, co przyczyniło się do wystąpienia nieprawidłowości opisanych w obszarach I-III niniejszego wystąpienia. Tym samym nie dopełniono standardów kontroli zarządczej C.11 oraz E.19, opisanych w załączniku do Komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej. Nakazywały one prowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej.

Burmistrz wyjaśnił, iż nadzór nad realizacją zadań był prowadzony w miarę możliwości wynikających z ograniczeń płynących z trudnej sytuacji panującej w kraju, z którą mierzyły się wszystkie samorządy, tj. zagrożeniem wirusem SARS-CoV2. Ze względu na ogłoszenie na obszarze RP stanu zagrożenia epidemiologicznego wykonywanie zadań przez Urząd uległo ograniczeniu polegającemu m.in. na wprowadzeniu zmianowości w pracy, dużej absencji pracowników związanych z kwarantanną i ograniczeniach wyłączających bezpośrednią obsługę interesantów.

(akta kontroli str. 1681-1684)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. W badanym okresie przeprowadzono także kontrolę dotyczącą pobierania dochodów własnych. Wdrożone mechanizmy kontrolne, jak również sprawowany przez Burmistrza Nadzór nad realizacją przez pracowników Urzędu zadań objętych niniejszą kontrolą okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły nieprawidłowościom stwierdzonym w obszarach I-III wystąpienia pokontrolnego. Rozpatrzenie skarg dotyczących badanego zakresu przebiegało rzetelnie, zgodnie zapisami Kpa i uregulowaniami wewnętrznymi.

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność dotrzymywania wymaganych terminów w zakresie: czynności wyjaśniających naliczanie podatku od nieruchomości, prowadzenia działań windykacyjnych w odniesieniu do należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych, udzielania ulg podatkowych, wydawania zaświadczeń o pomocy

de minimis, a także przekazywania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzieleniu pomocy de minimis.

Wnioski

1. Klasyfikowanie i kwalifikowanie dokumentacji powstającej w podmiocie i do niego napływającej na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentację nietworzącą akt spraw.
2. Rzetelne sprawdzanie i weryfikowanie otrzymywanych informacji i dokumentów w zakresie ustalania podatków i opłat lokalnych oraz udzielanych ulg podatkowych.
3. Rzetelne egzekwowanie wymagalnych należności cywilnoprawnych.
4. Udzielanie ulg o charakterze cywilnoprawnym na podstawie kompletnej dokumentacji wymaganej w uchwale Rady Miejskiej.
5. Zapewnienie w Urzędzie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań związanych z pozyskiwaniem dochodów własnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 30 czerwca 2023 r.

Kontroler
Renata Biskupska
Gł. Specjalista kp.

Renata Biskupska
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Przemysław Szewczyk
p.o. wicedyrektora