



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.01.2021

Grzegorz Mrowiński Burmistrz
Urząd Miasta Działdowo
Ul. Zamkowa 12
13-200 Działdowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/079 Dochody własne gmin województwa warmińsko-mazurskiego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Działdowo, ul. Zamkowa 12, 13-200 Działdowo ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Mrowiński, Burmistrz, od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/37/2021 z 2 marca 2021 r.2. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/36/2021 z 2 marca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-5)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano prawidłowe i skuteczne działania w celu pozyskania dochodów własnych. Stwierdzono bowiem, że prawidłowo ustalano wymiar podatków i opłat lokalnych, w tym m.in. weryfikowano poprawność danych w deklaracjach podatników, rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową i bazy danych. Prawidłowo wywiązywano się także z zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴. Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ oraz obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej. W Urzędzie podejmowano działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, m.in. dokonywano analizy sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian wysokości stawek podatków i opłat. Prowadzono również, w oparciu o przyjęte plany i strategię, działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów, skutkujące

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa przekształceniowa.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.

zwiększeniem w latach 2017-2020 (z roku na rok) wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i w 2017 r. oraz 2020 r. od osób prawnych.

Prawidłowo i rzetelnie podejmowano działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym. Systematycznie monitorowano bowiem wpływy tych należności, a w zależności od ich charakteru wystawiano upomnienia, wezwania do zapłaty, przedsądowe wezwania do zapłaty oraz tytuły wykonawcze i pozwy o zapłatę.

W przypadku udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i opłat terminowo wydawano decyzje w sprawie ich udzielenia (art. 139 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶) oraz zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu (art. 123 §1). Przy udzielaniu ulg w zasadzie prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewywiązania się w jednym postępowaniu podatkowym (4,3% badanych) z wymogów określonych w Ordynacji podatkowej w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności, na które powołał się podatnik wnioskując o udzielenie ulgi (art. 122 i 187 §1),
- sporządzenia uzasadnienia faktycznego dziewięciu decyzji (39% badanych), w sposób nieodpowiadający w pełni wymogom art. 210 §4 Ordynacji podatkowej,
- wydania w 10 przypadkach (71% badanych) zaświadczeń o pomocy de minimis z jednodniowym opóźnieniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Miasta Działdowo⁹ wyniosły odpowiednio: 37 000,7 tys. zł, 36 019,3 tys. zł, 37 422,2 tys. zł oraz 39 449,2 tys. zł, co stanowiło: 41,5%, 40,9%, 40,4% oraz 36,1% dochodu ogółem.

W 2020 r. odnotowano wzrost dochodów własnych Gminy w porównaniu do roku poprzedniego o 2 027,0 tys. zł (o 5,4%), a wynikało to głównie ze wzrostu:

- dochodów z tytułu podatków z 11 404,6 tys. zł do 12 231,4 tys. zł, tj. o 826,8 tys. zł (o 7,3%), na co wpływ miał wzrost wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz od spadków i darowizn, odpowiednio o: 680,9 tys. zł (o 6,9%), 2,5 tys. zł (o 7,8%), 195,7 tys. zł (o 24%) i 7,7 tys. zł (o 15,3%),
- pozostałych dochodów własnych z 4 058,9 tys. zł do 4 981,3 tys. zł, tj. o 922,4 tys. zł (o 22,7%), w tym m.in. dochodów z majątku gminy o 698 tys. zł, (o 71,8 %) i innych dochodów o 89,7 tys. zł (o 10,8%),

⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: Miasto lub Gmina.

- dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego: od osób prawnych o 77,2 tys. zł (o 8,6%) oraz od osób fizycznych o 232,7 tys. zł (o 1,1%).

W okresie tym odnotowano natomiast spadek dochodów z tytułu opłat, tj. z 457,3 tys. zł do 425,2 tys. zł, tj. o 32,1 tys. zł (o 7%), na co wpływ miały głównie zmniejszone wpływy z tytułu opłaty skarbowej o 10,3 tys. zł (o 3,7%) i adiacenckiej o 30 tys. zł (o 94%). Burmistrz podał, że spadek dochodów w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z tytułu opłaty adiacenckiej był spowodowany splatą i wygaśnięciem części umów ratalnych z tytułu tej opłaty.

(akta kontroli str. 1051-1054)

1.2. Według Burmistrza sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 zaistniała w 2020 r. miała wymierny wpływ na dochody własne jednostek samorządu, szczególnie poprzez spadek dochodów stanowiących udziały w podatku dochodowym osób fizycznych¹⁰ i prawnych¹¹. W Gminie faktyczny ubytek tych dochodów w stosunku do planu pierwotnego wyniósł 618,8 tys. zł (4,7%) w PIT i 48,5 tys. zł (2,9%) w CIT. Ponadto, nie podjęto realizacji dwóch zadań z Budżetu Obywatelskiego – Park trampolin 100 tys. zł i Diamentowe Centrum Aktywności o wartości 100 tys. zł oraz opracowania dokumentacji na budowę basenu krytego wartości 120 tys. zł (zadania te przeniesiono na 2021 r.). Zrezygowano z obchodów jubileuszu setnej rocznicy przyłączenia Działdowa do Polski, Dni Działdowa, zmniejszono środki na działalność instytucji kultury o 151 tys. zł, zawieszono funkcjonowanie Komunikacji Miejskiej w okresie 23 marca 2020 r. – 19 lipca 2020 r., poniesiono dodatkowe wydatki bieżące we wszystkich jednostkach na łączną kwotę 235,5 tys. zł oraz wydatki majątkowe na 100 tys. zł. W planach finansowych na 2021 r. wszystkie jednostki kalkulowały środki na walkę z pandemią, natomiast udziały w PIT (przyjęte w oparciu o kalkulację Ministerstwa Finansów) i CIT przyjęte w budżecie na 2021 r. były o 127,1 tys. zł niższe niż faktycznie wykonane w 2020 r.

Dodał również, że spadek dochodów w 2020 r. w porównaniu z 2019 r., z tytułu dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe i zakład budżetowy wynikał przede wszystkim z sytuacji epidemiologicznej COVID-19. Ze względu na czasowe ograniczenia w funkcjonowaniu przedszkoli oraz MOSiR¹² nastąpił również znaczny spadek wpływów z opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach, usług świadczonych przez MOSiR, tj. wejścia na lodowisko, wypożyczanie łyżew, wejścia na korty i do siłowni.

(akta kontroli str. 1055-1060, 1345-1349)

1.3. W latach 2016-2018 liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła 71. W latach 2016-2020 wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości uzyskiwane przez Gminę wyniosły w: 2016 r. – 203,4 tys. zł, 2017 r. – 218,2 tys. zł, 2018 r. – 228,2 tys. zł, 2019 r. – 181,3 tys. zł i 2020 r. – 150 tys. zł.

W latach 2019-2020 wpływy z opłat za nabycie prawa własności (jednorazowe i roczne) na podstawie ustawy przekształceniowej wyniosły odpowiednio: 43,2 tys. zł i 31,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 4,4% i 1,9% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy.

¹⁰ Dalej: PIT.

¹¹ Dalej: CIT.

¹² Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Działdowie.

Do końca 2019 r. wydano 223¹³ zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do wszystkich 71 nieruchomości.

Analiza 20 zaświadczeń, wykazała, że:

- wszystkie zaświadczenia spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ustawy przekształceniowej oraz zostały przekazane terminowo do wydziałów ksiąg wieczystych sądów właściwych dla nieruchomości podlegających przekształceniu,
- we wszystkich przypadkach prawidłowo ustalono opłaty za nabycie prawa własności, tj. w oparciu o roczne opłaty za użytkowanie wieczyste danej nieruchomości obowiązujące w 2018 r.,
- w 12 przypadkach (z 14 wymaganych w 2019 r.) opłaty wniesiono terminowo, tj. do 29 lutego 2020 r., zaś w dwóch wysłano wezwanie do zapłaty,
- w 12 przypadkach (z 16 wymaganych w 2020 r.) opłaty wniesiono terminowo, tj. do 31 marca 2021 r., zaś w czterech wysłano wezwanie do zapłaty.

W stosunku do naliczonych opłat w Urzędzie nie stosowano bonifikat, zaś w czterech przypadkach z 20 objętych badaniem podmioty były zwolnione z obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej na podstawie art. 8 ust. 2 pkt a ustawy przekształceniowej, ponieważ wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie stosowano bonifikat do naliczonych opłat za nabycie prawa własności na podstawie ustawy przekształceniowej ze względu na utratę znacznych wpływów z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 1056-1083)

1.4. W latach objętych kontrolą Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Działdowie¹⁴ comiesięczne informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. W latach objętych kontrolą w Gminie zakończono budowy 104 budynków, w tym 55 – dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 49 – które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy. I tak na koniec:

- 2017 r. były to 23 budynki (10 wydanych pozwoleń na użytkowanie i 13 zgłoszeń o zakończeniu budowy),
- 2018 r. – 26, odpowiednio: 17 i dziewięć,
- 2019 r. – 32, po 16,
- 2020 r. – 23, odpowiednio: 12 i 11.

W latach 2018-2021 wydano łącznie 368 decyzji podatkowych dla złożonych informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w latach 2017-2020, w tym w 2018 r. - 19, 2019 r. – 150, 2020 r. – 141 i 2021 r. – 58.

Analizą objęto 20 przypadków ujawnienia budynków mieszkalnych osób fizycznych oraz 20 przypadków ujawnienia budynków i budowli przez osoby prawne w informacjach PINB. Ustalono, że właściciele wszystkich ujętych w tych informacjach nieruchomości zgłosili je do opodatkowania.

(akta kontroli str. 1084-1089)

¹³ W 2020 r. w Urzędzie wydano dwa takie zaświadczenia, z czego jedno z Urzędu po decyzji SKO unieważniającej w całości decyzję z 2004 r.¹³ oraz jedno na wniosek użytkownika wieczystego, który uregulował w 2020 r. stan prawny nieruchomości w księgach wieczystych.

¹⁴ Dalej: PINB.

1.5. Analiza 20 informacji i 20 deklaracji złożonych do Urzędu w latach 2017-2020, dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w przypadku podatku od nieruchomości wykazała, że wszyscy właściciele złożyli w Urzędzie informację/deklarację o nieruchomościach i obiektach budowlanych sporządzoną na formularzach urzędowych. Do Urzędu terminowo wpłynęło 16 informacji i 13 deklaracji. W przypadku czterech informacji opóźnienie wyniosło od 34 do 118 dni od terminu wymaganego, tj. do dnia 31 stycznia roku następnego, w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego. W przypadku siedmiu deklaracji opóźnienie wyniosło od jednego do pięciu dni. Ustalono, że w przypadkach nieterminowego przedkładania informacji/deklaracji wzywano podatników do ich złożenia.

(akta kontroli str. 1085-1119)

1.6. Analiza dokumentacji związanej z wydaniem 20 decyzji podatkowych¹⁵ wykazała, że:

- W Urzędzie weryfikowano dane zawarte w informacjach składanych przez podatników z danymi zawartymi m.in. w: ewidencji gruntów i budynków, ewidencji działalności gospodarczej (CEiDG), zawiadomieniach ze Starostwa Powiatowego, dokumentach z PINB, aktach notarialnych, księgach wieczystych. Wyciągi tych dokumentów były załączone w aktach poszczególnych spraw, jak i znajdowały się w nich ślady rewizyjne. W jednym przypadku Urząd wezwał podatnika w celu złożenia wyjaśnień, w celu zweryfikowania powierzchni użytkowej na podstawie uzyskanego z PINB wyciągu z zatwierdzonego projektu budowlanego na podstawie art. 274a par. 2 w związku z art. 155 Ordynacji podatkowej.
- Wszystkie decyzje były sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym, a zastosowane w nich stawki podatkowe były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską¹⁶. Decyzje te spełniały wszystkie wymogi określone w art. 210 Ordynacja podatkowa tj. m.in. oznaczenie organu podatkowego, datę jej wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, podpis osoby upoważnionej, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.
- Wszystkie analizowane decyzje podatkowe doręczono wszystkim współwłaścicielom.
- 16 decyzji ustalających wysokość podatku zostało doręczonych w terminie gwarantującym uprawomocnienie decyzji do dnia 15 marca roku podatkowego, tj. ustawowego terminu wpłaty I raty (art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), zaś cztery po tym terminie.

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków, datą wszczęcia postępowania jest data złożenia informacji przez podatników (art. 165 par. 8 Ordynacji podatkowej). W trzech badanych przypadkach podatnicy złożyli informacje kilka dni przed datą I raty, a w czwartym przypadku przed datą II raty, pomimo wezwań Urzędu. W związku z tym decyzje ustalające wysokość podatku od nieruchomości zostały wydane w najszybszym możliwym terminie, a terminy rat tego podatku ustalono tak, że płatność pierwszej raty była płatna 14 dni od daty odebrania decyzji przez podatnika (art. 47 par. 1 ww. ustawy). Kierownik Referatu Podatków dodała, że ww. przypadki opóźnienia w złożeniu informacji nie miały skutków finansowych dla

¹⁵ Po pięć dla każdego roku objętego kontrolą.

¹⁶ Dla decyzji badanych w 2017 r. i 2018 r. zgodne z Uchwałą Nr XXIII/203/16 Rady Miasta Działdowo z dnia 10 listopada 2016 r., w 2019 r. zgodne z Uchwałą Nr XLVII/398/18 Rady Miasta Działdowo z dnia 15 listopada 2018 r., w 2020 r. Uchwałą Nr XI/107/19 Rady Miasta Działdowo z 2 października 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

budżetu Gminy, gdyż wszyscy podatnicy zapłacili raty podatku w terminach ustawowych.

(akta kontroli str.1085-1127)

1.7. W latach objętych kontrolą w Urzędzie nie wprowadzono przepisów regulujących zasady prowadzenia kontroli i planów kontroli. Burmistrz wyjaśnił, że nie było obowiązku prowadzenia planów kontroli podatników i procedur. Na bieżąco prowadzone były kontrole wniosków składanych przez podatników z danymi fizycznymi. Pomimo braku planu kontroli podejmowano działania weryfikacyjne polegające na sprawdzaniu prawidłowości podstaw opodatkowania zgłaszanych przez podatników.

W Urzędzie w 2019 r. przeprowadzono trzy kontrole podatkowe u podatników, na podstawie art. 281 §1 Ordynacji podatkowej. Zakresami kontroli objęto rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania, a przedmiotami kontroli były nieruchomości należące do podatników. W wyniku dwóch kontroli stwierdzono naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷, gdyż w deklaracjach w podstawie opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności zaniżono powierzchnię użytkową. Podatnik został pouczone o przysługującym mu uprawnieniu do skorygowania deklaracji podatkowej na podstawie art. 81 b par. 1 pkt 2 lit a Ordynacji podatkowej.

Kierownik Referatu Podatków wyjaśniła, że oprócz prowadzonych kontroli u podatnika, w 2019 r. dokonano również analiz ewidencji gruntów i budynków z ewidencją podatkową podatku od nieruchomości osób fizycznych. W efekcie, których wezwano 95 podatników do złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli str.1056-1060, 1128-1143)

1.8. W latach 2017-2020 w Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. I tak w: 2017 r. było 398 takich pojazdów, 2018 r. - 401, 2019 r. – 392 i 2020 r. – 388.

W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęły łącznie 603 deklaracje na podatek od środków transportowych, w tym w: 2017 r. - 152 takie deklaracje, 2018 r. - 159, 2019 r. – 152 i 2020 r. – 140.

W latach tych, Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatowego w Działdowie¹⁸, przekazywane zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹⁹. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Analizą objęto 100 pojazdów z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych²⁰ przekazanych przez Starostę. Stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej. I tak w 45 przypadkach dokonano aktualizacji przed otrzymaniem przez Urząd informacji od Starosty (co wynikało z wcześniejszego złożenia przez podatnika korekty deklaracji podatkowej), w 22 przypadkach w terminie do 30 dni od dnia otrzymania przez Urząd informacji od Starosty, w 17 przypadkach w terminie do trzech miesięcy, zaś w 16 przypadkach od 91 do 284 dni.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

¹⁸ Dalej: Starosta.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 68, dalej: rozporządzenie.

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

Skarbnik wyjaśniła, że w 33 przypadkach Urząd podjął działanie zmierzające do złożenia przez podatników deklaracji. Działania te polegały m.in. na wysłaniu 27 wezwań do złożenia deklaracji mimo, że obowiązek ich złożenia spoczywał na podatniku. Dodała również, że w 12 przypadkach z 2020 r. dostęp do Urzędu był utrudniony ze względu na zagrożenie epidemiczne w kraju spowodowane Covid-19.

(akta kontroli str. 1038-1041, 1144-1199)

1.9. Analiza 36²¹ wybranych dokumentacji w zakresie prawidłowości i terminowości ustalania i pobierania podatków od środków transportowych wykazała, że:

- wszystkie deklaracje sporządzono na formularzu według ustalonego wzoru²²,
- w 10 sprawach jednokrotnie wzywano podatnika do złożenia deklaracji, w jednym przypadku dwukrotnie,
- we wszystkich sprawach weryfikowano zgodność danych zawartych w deklaracji z danymi wynikającymi z dwóch baz danych, tj. podatkowej z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu i bazy samochodów zarejestrowanych oraz zgodności z informacjami przekazywanymi przez Starostę,
- we wszystkich przypadkach sprawdzono prawidłowość stawek podatku przyjętych w deklaracjach ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miasta²³ i prawidłowo dokonywano przypisu należności z tego tytułu,
- wszystkich wpłat dokonano na właściwy rachunek bankowy Gminy (art. 9 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych),
- w 18 przypadkach wpłat dokonano terminowo²⁴, w 10 przypadkach do 14 dni od dnia złożenia deklaracji (po wezwaniu do jej złożenia), zaś w ośmiu przypadkach wysłano do podatnika upomnienie z uwagi na nieopłacenie rat podatku terminie.

We wszystkich objętych badaniem przypadkach, w których pojazd powinien zostać opodatkowany, określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.

(akta kontroli str. 1200-1222)

1.10. Wysokość planowanych i zrealizowanych przez gminę dochodów z majątku gminy w poszczególnych latach objętych kontrolą była następująca: w 2017 r. – 4 101,1 tys. zł i 4 073 tys. zł (99,3% zaplanowanych); w 2018 r. – 1 168,2 tys. zł i 1 097,8 tys. zł (94%); w 2019 r. – 978,5 tys. zł i 972,4 tys. zł (99,4%); w 2020 r. – 1 682,5 tys. zł i 1 670,4 tys. zł (99,3%).

W latach 2017-2020 dochody z majątku gminy stanowiły odpowiednio: 11%, 3,1%, 2,6% i 4,2% wykonanych dochodów własnych.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zmniejszenie dochodów z majątku gminy w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wynikało przede wszystkim z wielkości wpływu z wpłat z zysku z [...] ²⁵ – (relacja 100 tys. zł/2 500 tys. zł) oraz uzyskanych dochodów ze

²¹ Do badania losowo wybrano 20 dokumentacji oraz 16, w których deklaracje wpłynęły do Urzędu od 91 do 284 dni od dnia otrzymania przez Urząd informacji ze Starostwa powiatowego o pojazdach.

²² Wzór deklaracji określony został w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2436).

²³ Wysokość stawek podatku od środków transportowych określono w Uchwale Nr XXII/204/16 Rady Miasta Działdowo z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie podatku od środków transportowych.

²⁴ Zobowiązane są również wpłacać obliczony w deklaracji podatek od środków transportowych, bez wezwania, na rachunek budżetu właściwej gminy (art. 9 ust. 6 pkt 3). Zgodnie z art. 11 ust. 1, podatek od środków transportowych co do zasady płatny jest w dwóch ratach proporcjonalnie do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 lutego i do dnia 15 września każdego roku.

²⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 199 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.), Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji zawierającej tajemnicę skarbową.

sprzedaży nieruchomości – (relacja 432 tys. zł/1 030 tys. zł, zaś w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. nie było wpływu z zysku tego przedsiębiorstwa oraz skutek przyniosło działanie ustawy przekształceniowej. Wzrost dochodów z majątku w 2020 r. wynikał z uzyskanego dochodu ze sprzedaży nieruchomości. Dodała również, że wpływ na osiągnięcie w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. 94% planu dochodów z majątku Gminy miało wykonanie planu w § 0770 tj. odpłatne nabycie prawa własności. Wykonano 432,4 tys. zł na planowane 502 tys. zł. Jeszcze u schyłku roku budżetowego prowadzono postępowania mające na celu sprzedaż działek. Ostatnie negatywne wyniki ogłoszonego przetargu dotyczącego sprzedaży nieruchomości pochodziły z 17 grudnia 2018 r. Pozostałe dochody z majątku wykonano ponad plan.

(akta kontroli str. 1223, 1345-1349)

1.11. W 2017 r. w Gminie opracowano plan wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2018-2020²⁶ (dalej: Plan) stosownie do wymogów art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamieszczono w nim m.in.:

- zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z podziałem na nieruchomości gruntowe (tereny mieszkaniowe, inne tereny zabudowane, grunty rolne, drogi) oraz budynki i lokale (gminny zasób mieszkaniowy, lokale, budynki użytkowe, nieruchomości oddane w trwały zarząd),
- prognozy dotyczące: udostępniania nieruchomości zasobu, poziomu wydatków związanych z nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W Urzędzie nie aktualizowano tego Planu w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 1224-1232)

1.12. W okresie objętym kontrolą w Gminie:

- sprzedano łącznie 77 nieruchomości w tym:
 - 2017 r. – 22 nieruchomości (kwota ze sprzedaży to 1 030 tys. zł),
 - 2018 r. – 22 (432,4 tys. zł),
 - 2019 r. – 14 (410,4 tys. zł),
 - 2020 r. – 19 (1 154,1 tys. zł),
- wydierżawiono łącznie 359 nieruchomości, w tym:
 - 2017 r. – 86 nieruchomości (kwota 88,9 tys. zł),
 - 2018 r. – 89 (86,8 tys. zł),
 - 2019 r. – 92 (89,5 tys. zł),
 - 2020 r. – 92 (100,9 tys. zł).

Ponadto, w Gminie wynajęto w latach 2017-2020 po 19 nieruchomości. Wpływy z najmu wyniosły w 2017 r. – 161,5 tys. zł, 2018 r. – 163,5 tys. zł, 2019 r. – 169,9 tys. zł, zaś w 2020 r. – 165,9 tys. zł.

Analizą objęto dokumentację dotyczącą sprzedaży i wydierżawiania 20 nieruchomości (wybranych losowo, po 5 dla każdego roku objętego kontrolą). Wykazała ona, że sześć nieruchomości zostało ujętych w Planie (obowiązywał od 2018 r.), a siedem w budżecie (jedna w 2017 r., po dwie w latach 2018-2020). Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Planowania Inwestycji²⁷ w art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określono

²⁶ Zarządzenie Nr 142/2017 Burmistrza Miasta Działdowo z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy-Miasta Działdowo na lata 2018-2020.

²⁷ Dalej: Naczelnik GPI.

szczegółowości ujęcia nieruchomości w Planie. Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości nieujętych w planach nastąpiła z powodu złożenia wniosków przez zainteresowane osoby przedmiotowymi nieruchomościami oraz ze względu na realizację budżetu w poszczególnych latach.

Ponadto ww. analiza wykazała, że metodą ustalenia wartości ośmiu (z 20) objętych badaniem nieruchomości wystawionych do sprzedaży były operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawców majątkowych. W przypadku 12 nieruchomości (z 20), na które zawarto umowy dzierżawy metodą ustalenia wartości dzierżawy były Zarządzenia Burmistrza²⁸.

(akta kontroli str. 1233-1287)

1.13. W latach 2017-2020 Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawach majątkowych Gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub ich wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Naczelnik GPI wyjaśnił, że w takich przypadkach za każdym razem uzyskiwana była zgoda Rady Miejskiej.

Analiza 20 losowo wybranych spraw dotyczących dzierżawy i sprzedaży w latach 2017-2020 wykazała, że:

- w czterech przypadkach nieruchomości zbywano w drodze przetargu nieograniczonego, zaś w 16 w drodze bezprzetargowej,
- w sześciu przypadkach podpisana umowa dzierżawy i najmu (z 12 objętych badaniem) była pierwszą, zaś w sześciu kolejną umową zawartą z dotychczasowym dzierżawcą (do zawarcia której, uzyskano zgodę Rady Miejskiej),
- w jednym przypadku umowę zawarto na okres na okres 10 lat, (do zawarcia umowy uzyskano zgodę Rady Miejskiej),
- informacje o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez zarządzenia Burmistrza o wywieszeniu wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczeniu na jego stronach internetowych.

(akta kontroli str. 1235-1287)

1.14. W objętych ww. analizą umowach dzierżawy i najmu nieruchomości zawarto zapisy dotyczące m.in.: warunków waloryzacji czynszu (o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez prezesa GUS do 31 marca każdego roku), możliwości zmiany na skutek jednostronnego oświadczenia woli wydzierżawiającego²⁹ w przypadku zmiany wysokości stawek czynszu za dzierżawę określonych w zarządzeniu, zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasad i zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. Zabezpieczono także prawo do rozwiązania umowy w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku, gdy dzierżawca będzie zalegać z płatnością czynszu pomimo pisemnego upomnienia i wyznaczenia dodatkowego terminu zapłaty.

(akta kontroli str. 1235-1287)

1.15. W 13 objętych ww. badaniem przypadkach opłaty wnoszono terminowo, w czterech po terminie, zaś w trzech wysłano wezwania do zapłaty. Po tych działaniach uzyskano należności we wszystkich ww. przypadkach.

(akta kontroli str. 1240-1242)

²⁸ Zarządzenie Nr 48/2016 Burmistrza Miasta Działdowo z 9 maja 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za dzierżawę gruntów oraz najem lokali użytkowych stanowiących własność Gminy-Miasto Działdowo przy umowach zawieranych na okres do trzech lat.

²⁹ Gminy.

1.16. W latach 2017-2020 w Gminie nie ustalano opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej na podstawie uchwały Rady Miejskiej Działdowo Nr XII/130/07 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, w której określono wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń tej infrastruktury a wartością jaką nieruchomość miała po jej wybudowaniu. W latach 2017-2020 w Urzędzie przeprowadzono 22 inwestycje w zakresie realizacji infrastruktury technicznej i drogowej, w tym trzy z nich dotyczyły budowy dróg gminnych, osiem przebudowy dróg istniejących, jednego utwardzenia odcinka drogi, po cztery budowy i modernizacji oświetlenia oraz dwie budowy kanalizacji deszczowej.

Analiza 10 z nich wykazała, że:

- trzy inwestycje dotyczące budowy dróg gminnych zrealizowano w istniejących pasach drogowych,
- cztery przebudowy dróg polegały m.in. na wybudowaniu sieci kanalizacji deszczowej w celu rozdzielenia sieci ogólnospławnej na sanitarną i deszczową,
- dwie modernizacje oświetlenia dotyczyły usunięcia oświetlenia rtęciowego,
- jedna budowa sieci kanalizacji deszczowej dotyczyła budowy baypasa od separatora do Kanału Młyńskiego.

W latach 2017-2020 w Urzędzie nie wydano warunków technicznych umożliwiających podłączenie się do wybudowanych sieci kanalizacji deszczowej.

W ramach kontroli uzyskano³⁰ z PGKiM informacje w zakresie realizowanych przez nich inwestycji budowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. I tak w latach 2015-2020 PGKiM wykonało 33 zadania inwestycyjne na łączną kwotę 772,8 tys. zł. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, wszystkie inwestycje zostały zrealizowane ze środków własnych Spółki.

Jak wyjaśnił Burmistrz, mimo iż, w latach 2017-2020 obowiązywała Uchwała Nr XII/142/07 Rady Miasta Działdowo z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, w latach 2017-2020 nie była naliczona opłata adiacencka z tytułu wybudowania dróg gminnych. Inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej są realizowane w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a każdy mieszkaniec miasta powinien mieć dostęp do urządzonej drogi publicznej. Ponadto, opłata adiacencka stanowiłaby dla mieszkańców istotne obciążenie finansowe, a jej ustalenie wiąże się z dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez Gminę, ponieważ następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy.

(akta kontroli str. 1056-1060, 1288-1310)

W 2018 r. w Gminie ustalono jedną opłatę adiacencką w wysokości 45,5 tys. zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości³¹ dokonanej na wniosek właściciela. Została ona prawidłowo ustalona na poziomie 30% różnicy wartości nieruchomości na podstawie Uchwały³². Gmina uzyskała w zamian za ustaloną należność trzy działki, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały wydzielone pod drogi na podstawie art.

³⁰ Informacje pobrane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³¹ GPI.3134.1.2018 z 10 kwietnia 2018 r.

³² Uchwała Rady Miejskiej Działdowo Nr XI/130/07 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej naliczanej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości.

98a ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodę na przeniesienie praw własności wyraziła Rada Miasta³³.

(akta kontroli str. 1288, 1311-1317)

1.17. W latach 2017-2020 w nie pobierano opłat planistycznych. W okresie tym na terenie Gminy obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego³⁴, który w latach 2012-2020 był zmieniany czterokrotnie: w 2014 r. (obszar objęty zmianami obejmował ok. 41,8 ha), 2017 r. (obszar ok. 20,2 ha), 2018 r. (obszar ok. 18,4 ha) oraz 2019 r. (obszar ok. 36,4 ha).

W latach 2017-2020 sprzedano siedem działek z terenów objętych mpzp. W przypadku czterech z nich sprzedaż nie podlegała opłacie planistycznej³⁵, zaś dla trzech³⁶ (w trakcie kontroli) trwały procedury naliczenia opłaty planistycznej.

W Urzędzie nie ustalono pisemnych zasad postępowania z wypisami aktów notarialnych wpływającymi do Urzędu. Jak wyjaśnił Burmistrz, istniały nieformalne zasady postępowania z wypisami aktów notarialnych. I tak każdy wypis aktu wpływający do Urzędu miał przystawioną datę wpływu przez pracowników Biura Obsługi Klienta, następnie wypisy aktów przekazywane były do Burmistrza, a w dalszej kolejności do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Planowania Inwestycji (dalej: GPI), w którym prowadzono elektroniczny rejestr wypisów aktów. Wypisy te wydawano poszczególnym pracownikom komórek organizacyjnych Urzędu na potrzeby załatwianych przez nich spraw, pozostawiając kserokopię wypisu w rejestrze z adnotacją dotyczącą lokalizacji oryginału wypisu.

(akta kontroli str. 1056-1060, 1318-1320)

1.18. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie korzystano z możliwości pobierania opłaty reklamowej. na podstawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³⁷.

W trakcie przeprowadzonych oględzin trzech ulic³⁸, dla których określono zasady lokalizacji małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych w mpzp stwierdzono umieszczenie w przestrzeni publicznej na elewacjach budynków: dwóch tablic i jednego urządzenia reklamowego oraz zawieszenie na płotach ogrodzeniowych czterech banerów reklamowych, mogących stanowić przedmiot naliczenia opłaty reklamowej.

Burmistrz wyjaśnił, że nie przedstawiono Radzie Miasta propozycji w sprawie podjęcia uchwały dotyczącej pobierania opłaty reklamowej, z uwagi na złożoność prac oraz trudności wynikające z konsekwentnego egzekwowania takich opłat, a co za tym idzie problemów wynikających z negatywnego stanowiska mieszkańców. Burmistrz wskazał jednak, że dbając zarówno o ład przestrzenny, dochód własny Gminy jak i wychodząc naprzeciw potrzebom rynku (wnioskowi o udostępnienie nieruchomości w tym celu) wprowadzono Zarządzeniem regulacje finansowe i krajobrazowe dotyczące nieruchomości stanowiących własność Miasta. W latach 2017-2020 opłaty za umieszczenia reklamy na terenach, obiektach lub urządzeniach

³³ Uchwała Nr XLII/372/18 Rady Miasta Działdowo z dnia 28 czerwca 2018 r.

³⁴ Przyjęty uchwałą nr XXXVI/445/02 Rady Miasta Działdowo z dnia 24 maja 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2 lipca 2002 r. Nr 78 poz. 1166), dalej: mpzp.

³⁵ Jedną działkę sprzedano w 2020 r., tj. po terminie pięciu lat od wejścia w życie zmiany planu z 2014 r., dwie zbyto umową darowizny bliskiej osobie, dla jednej przeznaczenie pozostało bez zmian po aktualizacji mpzp.

³⁶ Trzy akty notarialne wpłynęły do Urzędu 31 grudnia 2020 r.

³⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.), dalej: ustawa krajobrazowa.

³⁸ Ul. Orzeszkowej, ul. Św. Wojciecha, ul. Raginisa.

komunalnych na podstawie Zarządzenia³⁹ wynosiły w : 2017 r. – 7 tys. zł, w latach 2018-2019 – 6,5 tys. zł i 2020 r. – 6,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1056-1060, 1321-1344)

1.19. W latach 2017-2020 do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych, ani z realizacją zadań wynikających z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 236)

1.20. W latach 2017-2020 w Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego w zakresie zagadnień dotyczących ustalania i poboru podatków i opłat lokalnych, ani z realizacją zadań wynikających z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 237-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Gminie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków oraz opłat lokalnych, jak również zadania wynikające z wykonywania ustawy z 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego. Rzetelnie wykonywano czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach i deklaracjach składanych przez podatników.

W Urzędzie prawidłowo dokonywano sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości oraz rzetelnie weryfikowano poprawność danych w informacjach/deklaracjach składanych przez podatników na podstawie przedkładanych przez nich dokumentów źródłowych.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017-2020 w Urzędzie nie opracowywano strategii dotyczącej możliwości zwiększenia dochodów własnych Gminy. W każdym roku budżetowym przy konstruowaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej: WPF) prowadzono analizy dotyczące sytuacji finansowej Gminy oraz możliwości zwiększenia dochodów własnych ujęte w objaśnieniach do WPF.

Skarbnik wyjaśniła, że w latach 2017-2020 w Urzędzie nie opracowano ww. strategii ze względu na brak formalnego obowiązku. Wypracowano natomiast praktyki, które miały na celu monitorowanie i zwiększanie dochodów własnych, do których należały m.in.:

- Analizy realizowanych dochodów, w tym sprzedaży nieruchomości. Na tej podstawie aktualizowano budżet Miasta w zakresie dochodów własnych, w 2017 r. – siedem uchwał, w latach 2018 - 2019 – po sześć uchwał oraz w 2020 r. – pięć uchwał.
- Comiesięczne analizy wpływów z PIT, w porównaniu z realizacją roku poprzedniego oraz planem na rok bieżący.
- Analizy wieloletnie przeprowadzane na etapie opracowywania projektu WPF, gdzie wyliczenia oparto o przyjęte założenia do planowania dochodów bieżących i majątkowych. I tak np. dochody bieżące kalkulowano o przewidywany wskaźnik

³⁹ Zarządzenie Nr 62/2016 Burmistrza Miasta Działdowo z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad umieszczania reklam na obiektach lub terenach stanowiących własność Gminy-Miasto Działdowo oraz pobierania z tego tytułu opłat.

inflacji dla 3 lat, z wyjątkiem udziałów, które waloryzowano o wskaźnik PKB. Przyjmowano konkretne założenia dotyczące podatku od nieruchomości, czego przykładem jest WPF na lata 2020-2030, gdzie założono wzrost o 5% w 2021 r. Analizowano również wzrost podstawy opodatkowania. Dochody ze sprzedaży majątku planowano w oparciu o plany sprzedaży mienia sporządzone przez komórki merytoryczne.

- Analizy przeprowadzane przez Referat Podatków w zakresie opodatkowania poszczególnych nieruchomości poprzez porównanie danych z bazy podatkowej z danymi wynikającymi z EWMAPY oraz stron internetowych takich jak: Google Maps i Geoportal 2 Mapy. W wyniku tych działań wobec osób fizycznych w 2019 r. zwiększono wpływy z podatku od nieruchomości o kwotę 68,8 tys. zł.
- Po zamknięciu lat 2018-2020 obliczono wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca, wskaźniki zobowiązań wg metodologii Ministerstwa Finansów. Wskaźniki te zamieszczono w raportach o stanie Gminy⁴⁰.

(akta kontroli str. 1345-1408)

2.2. W okresie objętym kontrolą w Gminie naliczono m.in. opłatę za posiadanie psów, opłatę targową, planistyczną oraz eksploatacyjną. Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty miejscowej i eksploatacyjnej.

W latach tych wpływy z opłaty od posiadania psów wzrosły z 29,7 tys. zł w 2017 r. do 46,9 tys. zł w 2020 r., tj. o 58%, zaś z roku do roku o 1% w 2018 r. w porównaniu 2017 r., o 32% w 2019 r. i o 18% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r.

W latach 2017-2019 nastąpił spadek opłaty targowej z 114,7 tys. zł w 2017 r. do 104,6 tys. zł w 2019 r., tj. o 8,8%, zaś z roku do roku o 4,2% w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. i o 5% w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. W 2020 r. odnotowano wzrost do 105,6 tys. zł, tj. o 1% w porównaniu do 2019 r.

Jak wyjaśniła Skarbnik, w Gminie w celu zwiększenia dochodów własnych zwiększono wysokości opłat w strefie płatnego parkowania⁴¹, zwiększono wysokość opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, w tym za uiszczenie opłaty w zaniżonej wysokości lub przekroczenie opłaconego czasu parkowania. Straż Miejska w latach 2017-2020 przeprowadziła kontrole obowiązku uiszczania opłat w strefie płatnego parkowania. I tak w: 2017 r. – 1 402 wezwania z SPP⁴², 2018 r. – 2 863 wezwania, w 2019 r. – 2 916 wezwań, w 2020 r. – 2 206 wezwań. Dodała również, że w 2020 r. wprowadzono⁴³ bonifikatę od ceny sprzedaży przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części w celu zachęcenia wspólnot mieszkaniowych do nabywania przyległych gruntów.

(akta kontroli str. 1051-1054, 1398-1408)

2.3. W latach 2017-2020 w Urzędzie, przed podjęciem decyzji o zmianie stawek podatków i opłat, prowadzono robocze analizy dotyczące ich wysokości oraz skutków ww. zmian. Jak wyjaśnił Burmistrz, w każdym roku analizowano wysokość stawek podatku od nieruchomości, porównując stawki obowiązujące w Gminie ze stawkami maksymalnymi ogłoszonymi przez Ministra Finansów w obwieszczeniach

⁴⁰ <http://bip.dzialdowo.eu/artykuly/971/raport-o-stanie-miasta>. W załączniku str. 36 Raportu za 2018 r., str. 30 Raportu za 2019 r. oraz str. 25-26 Raportu za 2020 r.

⁴¹ Uchwałą Nr XI/110/19 Rady Miasta Działdowo z 2 października 2019 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłaty dodatkowej za parkowanie oraz sposobu ich pobierania <http://bip.dzialdowo.eu/artykul/959/4009/xi-sesja-rady-miasta-2-pazdziernika-2019-r>.

⁴² Strefy płatnego parkowania.

⁴³ Uchwałą nr XXI/193/20 Rady Miasta Działdowo z 31 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia zasad przenoszenia własności przyległych nieruchomości gruntowych lub ich części, które wraz z dotychczas wydzielonymi działkami gruntu będą spełniać wymogi działki budowlanej z zastosowaniem bonifikaty <http://bip.dzialdowo.eu/artykul/959/4213/xxi-sesja-rady-miasta-31-sierpnia-2020-r>.

w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych⁴⁴. Analizie poddano wysokość stawek, skutki obniżenia górnych stawek, przewidywany wymiar podatku na rok kolejny, procentowy udział stawki obowiązującej do stawki maksymalnej. Analizy te i sporządzone symulacje podatkowe stanowiły uzasadnienie do projektów uchwał, które omawiano na komisjach i na sesjach Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 1404, 1409-1420)

2.4. W latach 2017-2020 w Gminie dwa razy zmieniono stawki podatku od nieruchomości, obowiązujące od 1 stycznia 2019 r. i od 1 stycznia 2020 r. W latach 2018-2019 przedłożono Radzie Miasta propozycje do planu podatku od nieruchomości na 2019 r. i 2020 r. oraz projekty uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości z uzasadnieniem. Wskazano w nich składniki podlegające opodatkowaniu, podstawę do naliczenia podatku, stawki maksymalne, stawki obowiązujące, propozycję nowych stawek, przewidywany wymiar podatku od nieruchomości, procentowy udział stawki obowiązującej do stawki maksymalnej, skutki obniżenia górnych stawek oraz przewidywany wzrost dochodów. Podjęto Uchwałę nr XLVIII/1398/18 Rady Miasta Działdowo z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz Uchwałę nr XI/107/19 Rady Miasta Działdowo z dnia 2 października 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

(akta kontroli str. 1404, 1409-1420)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów⁴⁵. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 4 721,2 tys. zł, tj. o 3,7% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 3 209,8 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 1 511,4 tys. zł.

W latach 2017-2020 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 145,3 tys. zł, 1 372,7 tys. zł, 1 208,8 tys. zł oraz 994,3 tys. zł, a ich udział w dochodach małał z 3,7% w 2017 r. do 2,8% w 2020 r.

W latach tych wskutek udzielonych ulg i zwolnień podatku od nieruchomości wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu o 595,9 tys. zł.

W wyniku umorzenia zaległości podatkowych w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 123,6 tys. zł, tj. o 0,1 procenta w stosunku do uzyskanej kwoty dochodów z tych podatków, z czego: podatku od nieruchomości o 117,4 tys. zł⁴⁶, podatku od czynności cywilnoprawnych o 3,2 tys. zł, podatku od środków transportowych o 2,4 tys. zł⁴⁷, podatku od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej o 0,4 tys. zł, a opłaty skarbowej o 0,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1421-1428)

⁴⁴ Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych z dnia 28 lipca 2016 r. (M.P. poz. 779), z dnia 28 lipca 2017 r. (M.P. poz. 800), z dnia 25 lipca 2018 r. (M.P. poz. 745) oraz z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. poz. 738).

⁴⁵ Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych z dnia 28 lipca 2016 r. (M.P. poz. 779), z dnia 28 lipca 2017 r. (M.P. poz. 800), z dnia 25 lipca 2018 r. (M.P. poz. 745) oraz z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. poz. 738).

⁴⁶ Z czego 112,5 tys. zł to umorzenie należności głównej podatku jednemu podatnikowi dziewięcioma decyzjami, 4,6 tys. zł decyzją Sądu Rejonowego w Elblągu Wydział V Gospodarczy.

⁴⁷ Decyzją Sądu Rejonowego w Elblągu Wydział V Gospodarczy.

2.6. W latach 2017–2020 w Urzędzie prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat. W efekcie tych działań w latach 2017-2020 dokonano 17 wpisów hipotek przymusowych, tj.: w 2017 r. – jeden wpis, w 2018 r. – dziewięć, w 2019 r. – trzy, w 2020 r. – cztery. Liczbę odpisanych przedawnień z tytułu podatków i opłat opisano w obszarze III pkt. 3.12 wystąpienia pokontrolnego.

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur postępowania w przypadku możliwości wystąpienia przedawnień oraz prowadzenia analiz przyczyn przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat. Skarbnik wyjaśniła, że takie procedury obowiązywały w formie ustnej, ponieważ z przepisów prawa nie wynikał obowiązek ich sporządzenia w formie pisemnej. Dodała również, że w każdym roku w Urzędzie dokonywano m.in. analizy majątku sald podatkowych pod kątem możliwości wyegzekwowania zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. Analizy te sporządzano zazwyczaj na koniec roku, czego dowodem były wpisy do hipotek przymusowych, wysyłanie tytułów wykonawczych do Urzędów Skarbowych i inne.

W latach 2017-2020 nie zwracano się do urzędów skarbowych o informacje dotyczące postępowań egzekucyjnych w formie pisemnej. Jak wyjaśniła Skarbnik Miasta, wynikało to z ekonomiki postępowania. W celu szybszego załatwienia sprawy informacje w sprawie postępowań egzekucyjnych uzyskiwane były telefonicznie. Z uwagi na dużą ilość postępowań egzekucyjnych w poszczególnych latach, na bieżąco były omawiane etapy postępowań egzekucyjnych podatników.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w każdym roku poddawano analizie przyczyny przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat. Analizy polegały na szczegółowej weryfikacji kont podatników, postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego otrzymywanego od Naczelnika Urzędu Skarbowego, umorzenia postępowania egzekucyjnego od Komornika Sądowego. Jako najczęstszą przyczyną umorzeń wskazywano brak majątku, brak środka transportu i innego majątku ruchomego, który można zająć, brak źródeł dochodu, bezskuteczną egzekucję w stosunku do tytułów wykonawczych. W przypadkach zaległości, których wysokość przewyższała koszty wpisu sądowego dokonywano wpisów hipotek przymusowych.

(akta kontroli str. 1038-1041, 1349, 1404-1405)

2.7. W 2017-2020 prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarto m.in. w Raporcie o stanie Gminy-Miasto Działdowo, który co roku był przedstawiany Radzie Miasta i zamieszczony na BIP oraz Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Nidzica na lata 2015-2025⁴⁸.

(akta kontroli str. 1429-1431)

W okresie objętym kontrolą działania podejmowane w związku z zachodzącymi negatywnymi tendencjami demograficznymi, tj. procesami starzenia się lokalnych społeczności i migracji młodych mieszkańców do innych ośrodków lub za granicę przez Gminę polegały m.in. na:

- realizacji rewitalizacji budynków oraz przestrzeni publicznych, m.in. w 2018 r. Stworzenie centrum aktywności organizacji pozarządowych przy u. Zamkowej 6 oraz rewitalizacja niezagospodarowanej przestrzeni publicznej Parku im. Jana Pawła II, zaś w 2020 r. Parku Honorowych Dawców Krwi oraz przywrócenie funkcji kulturalnych budynkowi przy ulicy Jagiełły 13,
- modernizacji obiektów zabytkowych zmierzającej do powiększenia lub unowocześnienia bazy kulturalnej, tj. m.in. w 2018 r. zagospodarowanie gotyckiej części Zamku Krzyżackiego,

⁴⁸ Uchwała Nr XVII/153/16 Rady Miasta Działdowo z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy-Miasto Działdowo na lata 2015-2025, dalej: Strategia.

- modernizacji bazy sportowej, m.in.: w 2017 r. przebudowa infrastruktury lekkoatletycznej na stadionie miejskim, zaś w 2020 r. renowacji kortów tenisowych
- tworzeniu nowych miejsc do rekreacji,
- poprawie funkcjonowania infrastruktury technicznej oraz drogowej,
- rozbudowie bazy oświatowej, w tym w 2017 r. rozbudowę przedszkola miejskiego nr 5 o trzy oddziały,
- zmianie przeznaczenia 12 terenów pod budownictwo wielorodzinne oraz w celu stworzenia nowych przestrzeni publicznych zwiększających komfort życia rodzinom z dziećmi, umożliwiające im spędzanie wspólnego czasu w ciekawych miejscach łączących zabawę z relaksem⁴⁹,
- współpracy od 2015 r. w sieci miast partnerskich i sieci miast Cittaslow w celu poprawy jakości życia mieszkańców miast, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin z dziećmi oraz osób starszych⁵⁰,
- realizacji od 2015 r. budżetu obywatelskiego dla mieszkańców zameldowanych na pobyt stały lub czasowy, mających możliwość decydowania o realizowanych przez Miasto inwestycjach.

(akta kontroli str. 1432-1466)

W okresie objętym kontrolą w Gminie liczba jej zameldowanych mieszkańców sukcesywnie malała, z 21 060 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 20 501 osób wg stanu na koniec 2020 r., tj. o 559 osób, co stanowiło 2,7%. Spadki z roku na rok w tym okresie wynosiły od 0,4% do 1%.

W latach 2017-2020 wysokość udziału we wpływach z PIT rosła w porównaniu rok do roku poprzedniego. I tak, w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 17 342,5 tys. zł do 17 897,8 tys. zł, tj. o 3,2%, w 2018 r. – do 19 093,2 tys. zł (o 6,7%), w 2019 r. – do 20 607,1 tys. zł (o 7,9%), zaś w 2020 r. do 20 839,7 tys. zł, tj. o 1,1%.

(akta kontroli str. 1051-1054, 1467)

2.8. W latach 2017-2020 Gmina nie prowadziła analiz możliwości przyciągnięcia na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z ograniczonych możliwości tworzenia nowych terenów inwestycyjnych ze względu na powierzchnię i otoczenie Miasta, bowiem z każdej strony sąsiaduje wyłącznie z Gminą Działdowo – gminą wiejską. Dlatego też w swoich działaniach, skupiono się na realizacji inwestycji infrastrukturalnych w celu poprawy warunków do prowadzenia inwestycji. Dodał, że na terenie Miasta zlokalizowane były dwa tereny inwestycyjne: przy ul. Romana Dmowskiego i ul. Przemysłowej. Teren przy ul. Romana Dmowskiego został przygotowany dla inwestorów poprzez uzbrojenie działek inwestycyjnych w ramach projektu współfinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007-2013. Wszystkie uzbrojone działki zostały sprzedane w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 1398-1408)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie w celu przyciągnięcia nowych podmiotów gospodarczych Rada Miasta Działdowo podjęła uchwałę Nr VIII/55/15 z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej.

⁴⁹ Uchwała Nr XI/103/19 Rady Miasta Działdowo z dnia 2 października 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Działdowo.

⁵⁰ Uchwała Nr VII/51/15 Rady Miasta Działdowo z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie przystąpienia Gminy-Miasto Działdowo do międzynarodowego stowarzyszenia „Cittaslow – Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia”.

W latach tych Gmina podjęła współpracę z w Warmińsko-Mazurskim Centrum Obsługi Inwestorów i Eksporterów poprzez aktualizację bazy danych o terenach inwestycyjnych przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Jak wyjaśnił Burmistrz, ze względu na ograniczone możliwości terytorialne Gminy, w latach 2017-2020, realizowano inwestycje w zakresie m.in. budowy i modernizacji dróg gminnych, poprawiające warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz ogłaszano przetargi nieograniczone na zbycie nieruchomości pod inwestycje.

Ponadto, dzięki zmianom w funkcjonowaniu Specjalnych Stref Ekonomicznych wprowadzonych w 2018 r. i utworzeniu Polskiej Strefy Inwestycji, więcej firm mogło korzystać z zachęt podatkowych dla inwestorów, również z terenu Gminy.

Dodał również, że główną pomoc dla przedsiębiorców świadczyła spółka z udziałem Gminy – Działdowska Agencja Rozwoju S.A., która wspomagała rozwój małych i średnich przedsiębiorstw poprzez prowadzenie szkoleń i udzielanie m.in. pożyczek, poręczeń, gwarancji.

(akta kontroli str. 1468-1486)

W latach objętych kontrolą w Gminie z roku na rok wzrastała liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na podstawie danych ujętych w Banku danych lokalnych GUS⁵¹. I tak na koniec 2017 r. – było łącznie 1 788 takich podmiotów⁵², na koniec 2018 r. o 32 więcej w porównaniu do 2017 r., o 38 więcej na koniec 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego i na koniec 2020 r. o 65 więcej niż w 2019 r. (2020 r. - 1 923, 2019 r. – 1 858, 2018 r. – 1 820).

Wzrost wysokości udziału we wpływach z CIT nastąpił w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. z 1 064,1 tys. zł do 1 093,3 tys. zł, tj. o 2,7% i w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. z 894,3 tys. zł do 971,5 tys. zł, tj. o 8,6%. W latach 2018-2019 nastąpił spadek wysokości tych udziałów: w 2018 r. o 9,9% w porównaniu do 2017 r., zaś w 2019 r. o 9,3% w porównaniu do 2018 r.

(akta kontroli str. 1051-1054, 1487)

2.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych Gminy.

(akta kontroli str. 236)

2.10. W latach 2017–2020 zagadnienia związane z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych Gminy nie były przedmiotem kontroli ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 237-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą w Gminie prowadzono politykę w zakresie zwiększania dochodów własnych. Systematycznie dokonywano analizy sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy oraz wysokości obowiązujących stawek podatkowych, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian w celu przyjęcia nowych stawek podatków i opłat. Prowadzono także analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy i podejmowano działania w celu przeciwdziałania negatywnym tendencjom demograficznym oraz w celu pozyskania inwestorów zewnętrznych.

⁵¹ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/jednostka/3114>.

⁵² Jedno przedsiębiorstwo liczące pomiędzy 250-999 pracowników, 1668 przedsiębiorstw zatrudniających 0-9 pracowników, 72 przedsiębiorstwa zatrudniające 10-49 pracowników, 29 przedsiębiorstw zatrudniających 50-249.

3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2016-2020 zaległości z tytułu dochodów własnych Miasta wykazywały tendencję wzrostową. W 2017 r. w stosunku do stanu z końca 2016 r. wzrosły o 7% (do 4 892,3 tys. zł z 4 570,8 tys. zł), w 2018 r. – o 4,6% (do 5 119,2 tys. zł), w 2019 r. – o 4% (do 5 325,4 tys. zł) oraz w 2020 r. – o 6% (do 5 645 tys. zł).

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

- podatku od nieruchomości – w 2019 r. o 1,8% (z 866,1 tys. zł do 882,1 tys. zł), a w 2020 r. o 1,6% (z 882,1 tys. zł do 896 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim,
- podatku od środków transportowych – w 2018 r. o 11,3% (z 221 tys. zł do 246 tys. zł), a w 2020 r. o 27,7% (z 238,4 tys. zł do 304,4 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim,
- innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów – w 2018 r. wzrost o 52,9% (z 27,6 tys. zł do 42,3 tys. zł), w 2019 r. o 15,6% (z 42,3 tys. zł do 48,9 tys. zł), w 2020 r. o 37,5% (z 48,9 tys. zł do 67,2 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim,
- dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych – w 2018 r. wzrost o 16,3% (z 63,3 tys. zł do 73,6 tys. zł), a w 2019 r. o 8,8% (z 73,6 tys. zł do 80,04 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim,
- innych dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów – od 3 177,2 tys. zł w 2017 r. przez 3 452,4 tys. zł w 2018 r. i 3 613,1 tys. zł w 2019 r. do 3 853,7 tys. zł w 2020 r.

Według wyjaśnień Skarbnika wynikało to m.in. z: niedokonywania wpłat przez zobowiązanych w ustawowym terminie, pomimo systematycznie prowadzonych działań egzekucyjnych, rosnącej liczby podatników notorycznie zalegających z uiszczeniem podatku, prowadzonych postępowań podatkowych powodujących znaczny wzrost przypisów podatków, co w konsekwencji powodowało rozszerzenie bazy podatników podlegających opodatkowaniu. Odnośnie innych zaległości stanowiących dochody gminy uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów Skarbnik podała, że wyróżnić należy przede wszystkim zaległości z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz opłat związanych z funkcjonowaniem strefy płatnego parkowania. Wzrost zaległości z tytułu zajęcia pasa drogowego w 2019 r. w stosunku do 2018 r. spowodowany był wzrostem stawki za tę opłatę⁵³, zaś wzrost zaległości z tytułu opłat strefy płatnego parkowania spowodowany był większą ilością wystawianych przez Straż Miejską w Działdowie zawiadomień o naruszeniu regulaminu strefy płatnego parkowania. Znaczący wpływ na zaległości z tytułu dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłat od gminnych zakładów budżetowych miały zaległości powstałe w związku z realizacją zadań przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, tj. zaległości z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych, dochodów z usług opiekuńczych oraz zaległości we wpływach z pozostałych odsetek. Wzrost zaległości w latach 2017-2020 z tytułu innych

⁵³ Na podstawie § 3 ust. 1 Uchwały Nr XII/87/15 Rady Miasta Działdowo z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, stawka opłaty rocznej za zajęcie 1 m² pasa drogowego zajętego w wyniku umieszczenia w tym pasie urządzeń infrastruktury technicznej wynosiła 16,0 zł, zaś na podstawie § 3 ust. 1 Uchwały Nr IV/39/19 Rady Miasta Działdowo z dnia 21 lutego 2019 r. w tej samej sprawie – stawka opłaty rocznej za zajęcie 1 m² pasa drogowego wynosiła – 100 zł.

dochodów należnych gminie na podstawie odrębnych przepisów spowodowany był przede wszystkim nieuiszczeniem należności przez dłużników alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 6-23, 15-17, 1006-1008)

3.2. Monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami kontroli terminowej realizacji zobowiązań, nadpłat oraz postępowanie zabezpieczające⁵⁴, prowadzono poprzez analizy kont podatników w księgowości podatkowej po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów przypadających do końca analizowanego okresu. Weryfikacja, czy należność została zapłacona, jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków prowadzona była systematycznie, po terminie płatności każdej raty podatku.

(akta kontroli str. 11-14, 24-50)

3.3. W latach 2017-2020 w Urzędzie, przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków, o których mowa w §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz §2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych wobec zobowiązanych zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku, przed przesłaniem upomnienia lub tytułu wykonawczego.

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

(akta kontroli str. 51-55)

3.4. W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 6 979 upomnień podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. W Urzędzie wprowadzono zasady precyzujące termin, w którym powinno zostać przesłane upomnienie określone w Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat.

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków oraz 20 w zakresie opłat na łączną kwotę 352,4 tys. zł wykazała, że upomnienia:

- Przesyłano wszystkim podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat.
- Spełniały wymogi formalne określone w §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych oraz §8 rozporządzenia z dnia 23 lipca 2020 r. sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Zawierały one wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia,
- Wszystkie wystawiono w terminach określonych w §13 pkt 4-7 Instrukcji w sprawie poboru podatków i opłat oraz w zmianie tej Instrukcji wprowadzonej w 2020 r.

I tak upomnienia z tytułu:

⁵⁴ Zawarte w załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 18/2016 z 29 września 2016 r. w sprawie instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat oraz umorzeń i udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w Urzędzie, ze zm., dalej: Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat.

- podatku od środków transportu wystawiono po upływie terminu płatności pierwszej raty w terminie do 15 marca danego roku oraz po upływie terminu płatności drugiej raty - do 15 października danego roku; w przypadku zaległości z tytułu podatków od środków transportu określonych w drodze decyzji upomnienie wystawiono w terminie do końca pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja stała się prawomocna (liczba dni od powstania zaległości, po której wystawiono upomnienie wynosiła w latach 2017-2019 od 12 do 28 dni, zaś w 2020 r. - od 39 do 42);
- podatku od nieruchomości osób fizycznych i osób prawnych – w terminie do dnia 15 następującego po miesiącu, w którym przypadał termin płatności raty podatku (Liczba dni od powstania zaległości, po której wystawiono upomnienie wynosiła w latach 2017-2020 od 12 do 29 dni);
- opłaty od posiadania psów⁵⁵, których termin płatności upływał 31 marca danego roku sporządzano i wysyłano w terminie do 30 września danego roku natomiast których przypis nastąpił w trakcie roku podatkowego, w terminie do końca miesiąca następującego po miesiącu, od którego upłynął termin płatności (liczba dni od powstania zaległości, po której wystawiono upomnienie wynosiła w: 2017 r. - od jednego do 16 dni, 2018 r. - od 24 do 46 dni, w 2019 r. - od 27 do 40 dni oraz 2020 r. - od 15 do 55 dni),
- opłaty adiacenckiej wystawiano w: 2017 r. w terminie - 25 dni⁵⁶, 2018 r. - 26⁵⁷, 2019 r. - 23 dni⁵⁸ od powstania zaległości.
- W 24 przypadkach na skutek przesłanych upomnień dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 229,1 tys. zł (tj. 65,3% zaległości objętych tymi upomnieniami), we wszystkich pozostałych przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze, po których dłużnicy zapłacili zaległości w łącznej kwocie 63,1 tys. zł (tj. 51,2% kwot, na które je wystawiono).

Jak podała Kierownik Referatu Podatków ustalone w procedurach Urzędu terminy wystawiania upomnień z tytułu podatku od nieruchomości i środków transportowych wynikały przede wszystkim z praktyki wskazującej, iż często wpłaty dokonywane były po terminie płatności. Dodatkowo przyjęte zasady podyktowane były potrzebą terminowego uzgodnienia sald analitycznych i syntetycznych po zakończeniu każdego miesiąca gdyż generowanie upomnień powinno nastąpić po zaksięgowaniu wpłat i wymaga aktualności sald. Odnośnie terminu wystawienia upomnień z tytułu opłaty od posiadania psa, podała, że związane jest to z pracochłonnym procesem weryfikacji kont podatników, który wymaga szczegółowego sprawdzenia wszystkich kart kontowych podatników oraz wskazania tych zalegających z opłatą. Przyjęte w procedurze terminy zapewniają realność rzetelnego wykonania czynności w ramach wszystkich tytułów objętych postępowaniem egzekucyjnym oraz pozwalają wyznaczonemu pracownikowi zrealizować postawione przed nim cele, które są mierzalne i realistyczne.

(akta kontroli str. 24-50, 56-71, 1009-1037)

3.5. W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 1 861 tytułów wykonawczych, w tym 1 819 dotyczyło zaległości podatkowych i 42 zaległości z tytułu opłat. W Urzędzie wprowadzono zasady precyzujące termin, w którym powinno wystawić się tytuły

⁵⁵ Rada Miasta Działdowo, Uchwałą Nr XI/124/07 z dnia 29 listopada 2007 r. wprowadziła od stycznia 2008 r. opłatę od posiadania psów. W latach 2017-2020 w Działdowie przeciwko wściekłościom wszczepiono łącznie 5 026 psów, z czego: 1 183 w 2017 r., 1 385 – w 2018 r., 1 230 – w 2019 r. oraz 1 228 – w 2020 r. Informację tę uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od powiatowego lekarza weterynarii w Działdowie.

⁵⁶ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2017 r.

⁵⁷ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2018 r.

⁵⁸ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2019 r.

wykonawcze, określone Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat. Zgodnie z tą Instrukcją tytuły wykonawcze wystawia się najpóźniej w terminie dwóch miesięcy licząc od następnego miesiąca, w którym było doręczone upomnienie.

(akta kontroli str. 24-50, 56-59)

Analiza 40 tytułów wykonawczych podatkowych oraz 20 dotyczących opłat (3,2% ogółu tytułów wykonawczych) na łączną kwotę 236,7 tys. zł wykazała, że:

- We wszystkich przypadkach przestrzegano uregulowań zwartych w §14 Instrukcji w sprawie poboru podatków i opłat oraz w zmianie tej Instrukcji wprowadzonej w 2020 r.

I tak tytuły:

- dotyczące podatku od nieruchomości osób fizycznych, prawnych oraz od środków transportu wystawiano w 2017 r. w terminie od dwóch do 50 dni, w 2018 r. od pięciu do 52 dni, w 2018 r. - od ośmiu do 55 oraz w 2020 r. - od dwóch do 45 dni po upływie terminów określonych w upomnieniach,
- w zakresie opłaty za posiadanie psa w: 2017 r. w terminie od 19 do 27 dni, 2018 r. - od 15 do 35 dni, 2019 r. - od 10 do 21 dni oraz 2020 r. – od 23 do 43 dni, po upływie terminów określonych w upomnieniach,
- odnośnie opłaty adiacenckiej wystawiano w: 2017 r. - 16 dni⁵⁹, 2018 r. - 35⁶⁰, w 2019 r. – 46⁶¹, po upływie terminów określonych w upomnieniach.
- Były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej.
- Niezwłocznie kierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych.
- Nie stwierdzono przypadków wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego oraz niewystawienia tytułów wykonawczych mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu.

(akta kontroli str. 62-65, 72-115)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wprowadzono Zarządzenie w sprawie Instrukcji określającej zasady prowadzenia windykacji należności cywilnoprawnych⁶².

Analiza 12 działań windykacyjnych podejmowanych przez Urząd w latach 2017-2020 wobec osób posiadających zaległości o charakterze cywilnoprawnym, tj. ośmiu podatników posiadających zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz czterech podmiotów zalegających z opłatami za przekształcenie wieczystego użytkowania w prawo własności na kwotę 19,9 tys. zł wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach dotyczących użytkowania wieczystego, których termin upłynął 31 marca, wysyłano wezwanie do zapłaty w terminie do 30 kwietnia, co było zgodne z §4 pkt. 1 Instrukcji w sprawie należności cywilnoprawnych. Wezwania te wysyłano w 2017 r. w terminie 25 dni od terminu płatności, w 2018 r. – 25 dni, zaś w 2020 r. – 17 dni,
- we wszystkich przypadkach dotyczących opłaty przekształceniowej wezwania do zapłaty wysyłano w terminie od 18 do 58 dni po upływie terminu płatności.

⁵⁹ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2017 r.

⁶⁰ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2018 r.

⁶¹ Data powstania zaległości: 1 kwietnia 2019 r.

⁶² Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 11/2017 Burmistrza Działdowa z dnia 12 lipca 2017 r., ze zm. dalej: Instrukcja w sprawie należności cywilnoprawnych.

Zgodne bowiem z §4 pkt. 1 Instrukcji w sprawie należności cywilnoprawnych, w przypadku należności cywilnoprawnych z innych terminem płatności wezwania do zapłaty należności wysyła się dłużnikom niezwłocznie, lecz nie później niż 60 dni po upływie terminu płatności,

- w 10 przypadkach wysłano przedsądowe wezwanie do zapłaty oraz uzyskano nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym. W wyniku tych działań Urząd uzyskał zapłatę zaległości na kwotę 4,3 tys. zł. (21,6% zaległości objętej badaniem).

(akta kontroli str. 116-165)

3.7. W latach 2017-2020 w Urzędzie wystąpiło 39 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat na łączną kwotę 36,2 tys. zł, z czego: 36 na kwotę 35,2 tys. zł w 2017 r. oraz trzy na kwotę 1,0 tys. zł w 2020 r. W latach 2018-2019 nie dokonywano odpisów z tytułu przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat.

Analiza 12 największych kwotowo zaległości przedawnionych wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wystawiano upomnienia i kierowano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych lub komorników sądowych,
- w dwóch przypadkach dokonano wpisów hipoteki przymusowej na nieruchomości, z czego w jednym przypadku w wyniku licytacji nieruchomości, wierzyciel został zaspokojony w całości,
- w ośmiu przypadkach urzędy skarbowe umorzyły postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶³,
- w czterech przypadkach komornik sądowy umorzył z urzędu postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego⁶⁴.

Jak podała Kierownik Referat Podatków, po umorzeniu postępowań przez urząd skarbowy lub komornika sądowego, Urząd dokonywał ponownej weryfikacji stanu majątku. W sytuacji jego nieujawnienia, po uzyskaniu pozytywnej opinii radcy prawnego oraz zgody Burmistrza dokonywano odpisów z ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 166-235, 1038-1041)

3.8. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 236)

3.9. W latach 2017-2020 zagadnienia związane z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych nie były przedmiotem kontroli/audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 237-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą podejmowane działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym były prawidłowe i rzetelne. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w zależności od ich charakteru wystawiano upomnienia, wezwania do zapłaty, przedsądowe wezwania do zapłaty oraz tytuły wykonawcze i pozwy o zapłatę, z zachowaniem terminów określonych w regulacjach obowiązujących w Urzędzie.

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.

4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęło 86 wniosków o udzielenie ulg podatkowych określonych w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, na łączną kwotę 1 262,4 tys. zł, z czego: w 71 przypadkach dotyczyły umorzenia zaległości w łącznej kwocie 853,4 tys. zł⁶⁵, pięciu odroczenia terminu płatności podatku i opłat na kwotę 163,9 tys. zł, a w dziesięciu odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 245,1 tys. zł. Organ podatkowy, po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydał:

- 16 decyzji umarzających zaległości na łączną kwotę 113,6 tys. zł (113,1 tys. zł dotyczyło zaległości z tytułu podatku od nieruchomości jednej osoby prawnej i 0,2 tys. zł dwóch osób fizycznych oraz 0,3 tys. zł zaległości z tytułu opłaty skarbowej pięciu osób fizycznych),
- jedną decyzję odraczającą termin płatności podatku w wysokości 13,6 tys. zł (dotyczyło to osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą),
- sześć w zakresie odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 205,4 tys. zł. (dotyczyło to jednej osoby prawnej, trzech osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i trzech osób fizycznych).

Uzasadnieniem udzielonych ulg były: ciężka sytuacja finansowa i zdrowotna (w dziewięciu decyzjach przyznających ulgi osobom fizycznym), prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne wobec przedsiębiorcy, zaległości w płatnościach od innych firm względem podatników, pogarszająca się koniunktura gospodarcza w kraju, zmiany w przepisach prawa negatywnie wpływające na warunki finansowe (w 14 decyzjach, którymi udzielono ulg podatkowych podmiotom gospodarczym⁶⁶).

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie udzielił ulg spowodowanych szczególnymi rozwiązaniami wprowadzonymi w związku z pandemią Covid-19.

(akta kontroli str. 24, 239, 265-897)

4.2. W latach 2017-2020 w jednym przypadku podatnik (na 51 decyzji odmownych) wniósł odwołanie od decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (dalej: SKO). Odwołanie⁶⁷ zostało złożone przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, której odmówiono umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za 2020 r. w kwocie 27,2 tys. zł. SKO utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji⁶⁸.

(akta kontroli str. 240-264)

4.3. Analiza dokumentacji wszystkich 23 postępowań przeprowadzonych w latach 2017-2020, po przeprowadzeniu których przyznano ulgi podatkowe⁶⁹ w spłacie zobowiązań podatkowych i z tytułu zaległości w uiszczeniu opłaty skarbowej, wykazała m.in., że:

- Wszystkie decyzje wydawano w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej.

⁶⁵ Z czego: 1 210,7 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych, 51,7 tys. zł odsetek.

⁶⁶ Dotyczyło to trzech osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz dwóch osób prawnych.

⁶⁷ Decyzja znak: RP.3120.46.2020 z 28 września 2020 r.

⁶⁸ Decyzja znak: SKO.53.1203.2020 z 25 stycznia 2021 r.

⁶⁹ Wszystkie postępowania podatkowe przeprowadzone w badanych latach, zakończone przyznaniem ulg podatkowych.

- Zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji niezgodnej z wnioskiem umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 §1).
- W 22 postępowaniach (95,7% badanych) organ podatkowy podejmował niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122) i zgromadził materiał dowodowy potwierdzający okoliczności, na które powoływali się podatnicy we wnioskach o udzielenie ulgi w zapłacie podatku. W jednym przypadku opisanym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 1) nie zgromadzono dowodów potwierdzających w pełni okoliczności wskazane we wniosku podatnika.
- W 23 wydanych decyzjach zawarto elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, przy czym w dziewięciu z nich niewłaściwie wywiązano się z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2),
- Dokonywano odpisów z tytułu umorzenia zaległości podatkowych w dacie wydania decyzji w sprawie umorzeń.

Spośród 23 postępowań podatkowych, 13 z nich (56,5% badanych) przeprowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji Podatkowej.

(akta kontroli str. 265-897, 992-1005, 1042-1050)

4.4. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek umorzenia zaległości z urzędu. Dotyczyło to opłaty skarbowej na kwotę 0,02 tys. zł⁷⁰.

(akta kontroli str. 766-776, 898)

4.5. W latach 2017-2020 na podstawie art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej Burmistrz 14 decyzjami udzielił sześciu podatnikom pomocy de minimis w łącznej kwocie 298,7 tys. zł. I tak:

- jednemu podmiotowi gospodarczemu dziewięcioma decyzjami umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 113,1 tys. zł., przy czym pomoc de minimis była równa kwocie umorzenia,
- jednemu podmiotowi odroczone decyzją termin zapłaty podatku w łącznej kwocie 13,6 tys. zł, udzielona z tego tytułu pomoc de minimis wyniosła 0,08 tys. zł,
- czterem podmiotom odroczone lub rozłożono na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 172,0 tys. zł, udzielona z tego tytułu pomoc de minimis wyniosła 2,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 899-911)

4.6. Analiza dokumentacji wszystkich 14 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis⁷¹ wykazała, że:

- Kwota pomocy de minimis udzielonej każdemu z przedsiębiorców w ciągu roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich nie przekraczała 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze transportu drogowego towarów – 100 tys. euro, stosownie do przepisów Rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie

⁷⁰ Decyzja znak: RP.3130.28.2016 z 22 lutego 2018 r.

⁷¹ Badaniem objęto postępowania, które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis.

stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis⁷².

- Uzyskano, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁷³, tj.:
 - zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie przedsiębiorca otrzymał w ciągu roku, w którym ubiegał się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
 - formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis,
 - sprawozdania finansowe z trzech ostatnich lat (w przypadku odroczenia terminu płatności podatku).
- W czterech przypadkach wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, w przypadku umorzeń - w dniu wydania decyzji tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie⁷⁴. Natomiast w 10 przypadku zaświadczenia te wydano z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do ww. terminu. Szerzej nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 3).
- Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 899-950)

4.7. W latach 2017-2020 Burmistrz złożył 14 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷⁵, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg podatkowych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP⁷⁶.

Badanie tych sprawozdań wykazało, że prawidłowo podawano w nich informacje wskazane w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych⁷⁷, tj. m.in.: dzień udzielenia pomocy, dane beneficjenta, kwotę pomocy i jej formę. Sprawozdania te przekazywano w terminie określonym w §6 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. w ciągu siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy.

(akta kontroli str. 951-963)

4.8. W okresie objętym kontrolą Urząd podawał do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających

⁷² Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1; dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

⁷³ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji.

⁷⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

⁷⁵ Dalej: UOKiK.

⁷⁶ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

⁷⁷ 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 o finansach publicznych. Upubliczniał 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 ustawy o finansach publicznych.

Wykazy te były publikowane na stronie BIP Urzędu 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. Na podstawie analizy siedmiu postępowań podatkowych⁷⁸ stwierdzono, że dane zawarte w wykazach tj. nazwy podatników, kwoty ulg, przyczyny ich udzielenia oraz nazwy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w związku z ulgami podatkowymi były zgodne z wydanymi decyzjami.

(akta kontroli str. 964-980)

4.9. W latach 2017-2020 w Urzędzie obowiązywały szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych określone uchwałą⁷⁹ z dnia 29 kwietnia 2010 r. Rady Miasta Działdowo⁸⁰.

W badanym okresie Burmistrz udzielił jednej ulgi dotyczącej umorzenia należności z tytułu dzierżawy działki w łącznej kwocie 0,1 tys. zł. Analiza tego postępowania⁸¹ wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z ww. uregulowaniami.

(akta kontroli str. 981-991)

4.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 236)

4.11. W latach 2017-2020 zagadnienia związane ze stosowaniem zwolnień i ulg podatkowych nie były przedmiotem kontroli, zaś w okresie od 15 maja 2020 r. do 19 listopada 2020 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie poprawności udzielania pomocy publicznej, w ramach którego sformułowano jedną rekomendację dotyczącą m.in. uwzględniania wyjaśnień i stanowisk UOKiK przy weryfikacji kryteriów otrzymania ww. pomocy.

(akta kontroli str. 237-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym postępowaniu (4,3% badanych) zakończonym wydaniem decyzji odraczającej zapłatę zaległości podatkowych w łącznej kwocie 57,1 tys. zł nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby w pełni okoliczności, na które powoływał się podatnik we wniosku o udzielenie ulgi podatkowej. Nie wywiązano

⁷⁸ z próby wybranej do badania prawidłowości udzielania ulg podatkowych, których rozstrzygnięcia zawarto w tych wykazach, w tym: czterech ujętych w wykazie za 2017 r., jednego – w wykazie za 2018 r. oraz dwóch – za 2019 r. W 2020 r. w Urzędzie nie przyznawano ulg.

⁷⁹ Uchwała nr XXXVII/349/10 z 29 kwietnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, ze zm. (dalej: uchwała w sprawie ulg pieniężnych).

⁸⁰ Rada Miasta w Działdowie nie podjęła uchwały o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19, na podstawie art.15zzff ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID -19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz.1842, ze zm.).

⁸¹ RP.3150.1.2018.

się zatem należycie z wymogów określonych w art. 122 oraz art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Dotyczyło to postępowania nr RP.3120.7.2017, przeprowadzonego na wniosek, w uzasadnieniu którego podatnik wskazał cztery okoliczności, tj.: trwające postępowanie restrukturyzacyjne, zablokowanie kont bankowych, środki pieniężne będące w depozycie sądowym oraz odrobienie strat z 2016 r. i osiąganie zysków. W toku postępowania Organ nie zgromadził dowodów potwierdzających utratę zdolności płatniczych z tytułu zablokowania kont bankowych i depozytu sądowego (nie ustalono kwot objętych ww. blokadami i depozytem oraz okresu ich trwania), tj. dwóch spośród czterech okoliczności wskazanych we wniosku o ulgę.

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków w toku prowadzonego postępowania Organ nie zgromadził i nie wezwał wnioskodawcy do dostarczenia dokumentów potwierdzających fakty poblokowania kont bankowych oraz wysokości środków pieniężnych będących w depozycie sądowym, bowiem wnioskodawca przedstawił inne dowody potwierdzające jego sytuację finansową, m.in. oświadczenie o stanie majątkowym, rozliczenie miesięczne przychodów i rozchodów, ewidencję środków trwałych, oświadczenie o zaciągniętych kredytach oraz zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2015.

(akta kontroli str. 51-55, 837-863, 992)

Zdaniem NIK zgromadzone w postępowaniu dowody nie w pełni dokumentowały sytuację dotyczącą utraty przez podatnika zdolności płatniczych, gdyż m.in. w ewidencji przychodów i rozchodów prowadzonej w ujęciu memoriałowym i kasowym nie ma informacji o przepływach środków finansowych.

2. W uzasadnieniu faktycznym dziewięciu (39% zbadanych) decyzji umarzających jednemu podatnikowi zaległości z tytułu rat podatku od nieruchomości za 2019 r.⁸² na łączną kwotę 113,1 tys. zł, nie wskazano faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, do czego zobowiązywał art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.

Kierownik Referatu Podatków, w złożonych wyjaśnieniach podała, m.in., że w uzasadnieniu faktycznym dziewięciu decyzji umarzających zaległości podatkowe w podatku od nieruchomości, Organ nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione oraz dowodów którym dał wiarę, pomimo że wziął je pod uwagę. Organ w sposób wnikliwy i rzetelny przeanalizował dokumenty zebrane w toku wszystkich postępowań i dał im wiarę. Zebrany materiał dowodowy był wyczerpujący i wiarygodny. Organ podjął decyzję biorąc szczególnie pod uwagę sprawozdania finansowe za okres trzech ostatnich lat obrotowych (bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych), plan finansowy w tym inwestycyjny na 2019 r. zatwierdzony przez kierownika jednostki, projekt uchwały Rady Powiatu Działdowskiego w sprawie zatwierdzenia „Programu naprawczego na lata 2019-2020, raport o sytuacji ekonomiczno-finansowej za 2018 r. stanowiący załącznik do uchwały nr XII/100/19 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz ocenę sytuacji podatnika sporządzoną na jego podstawie, oświadczenia, wykazy i wyjaśnienia wnioskodawcy w zakresie zobowiązań kredytowych, zaległości, stanu zatrudnienia, źródeł i wysokości przychodów, wymagalnych zobowiązań i należności. Mimo nie ujawnienia w uzasadnieniu decyzji konkretnych dowodów na podstawie których oparł powziętą decyzję, to w żaden sposób nie miało to wpływu na merytoryczne

⁸² Decyzje nr: RP.3120.5.2019, RP.3120.6.2019, RP.3120.8.2019, RP.3120.9.2019, RP.3120.13.2019, RP.3120.14.2019, RP.3120.16.2019, RP.3120.18.2019, RP.3120.20.2019.

rozstrzygnięcie w sprawie. W ocenie organu wskazane przez podatnika we wniosku okoliczności potwierdzone w zebranych materiale dowodowym wykazały istnienie przesłanek udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w szczególności przesłankę interesu publicznego.

(akta kontroli str. 325-736, 992-1005, 1009-1037)

3. Dziesięć spośród 14 (71% badanych) zaświadczeń o pomocy de minimis⁸³ nie wydano w dniu udzielania pomocy, tj. wydania decyzji w ww. zakresie, do czego zobowiązywał § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Zaświadczenia te wydano dzień po wydaniu tych decyzji.

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Podatków „nie było technicznych możliwości przesłania w systemie SHRIMP informacji o udzielonej pomocy w dniu wydania decyzji, tj. problemu z przeliczeniem kwoty pomocy według kursu euro. Dane o udzielonej pomocy zostały wprowadzone do systemu SHRIMP w najbliższym możliwym terminie, tj. następnego dnia roboczego, a zaświadczenie zostało wygenerowane po przesłaniu przypadku pomocy. Dzień udzielenia pomocy na zaświadczeniu był tożsamy z dniem wydania decyzji”.

(akta kontroli str. 51-55, 899-950)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą terminowo wydawano decyzje w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (art. 139 §1 Ordynacji podatkowej) oraz zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu (art. 123 §1). Przy udzielaniu ulg w zasadzie prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewywiązania się w jednym postępowaniu z wymogów określonych w Ordynacji podatkowej w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego potwierdzającego sytuację podatnika (art. 122 i 187 §1), sporządzenia uzasadnienia faktycznego dziewięciu decyzji w sposób nieodpowiadający wymogom art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej, wydania 10 zaświadczeń o pomocy de minimis z jednodniowym opóźnieniem (71% badanych).

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 nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Sporządzanie uzasadnień faktycznych decyzji w sprawie ulg podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.2. Wydawanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis w wymaganym terminie. |

⁸³ Nr: 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, 8/2019, 9/2019, 10/2019, 11/2019, 12/2019, 8/2017.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 14 lipca 2021 r.

Kontrolerzy
Beata Saba
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up.

.....
podpis

Lidia Wójcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis