



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.02.2021

Jacek Kosmala  
Burmistrz Nidzicy  
Urząd Miejski w Nidzicy  
Plac Wolności 1  
13-100 Nidzica

# 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 Miejski w Nidzicy, Plac Wolności 1, 13-100 Nidzica <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kosmala, Burmistrz, od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.</li><li>2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.</li><li>3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.</li><li>4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.</li></ol>
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 <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/39/2021 z 2 marca 2021 r.</li><li>2. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/38/2021 z 2 marca 2021 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-5)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano na ogół 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 oraz w odpowiednich przypadkach wydawano decyzje ustalające opłatę adiacencką. Prawidłowo wywiązywano się także z zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>4</sup>. Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> 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

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

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

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa przekształceniowa.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.

zmian wysokości stawek podatków i opłat. Prowadzono również, w oparciu o przyjęte plany i strategie, działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów, skutkujące zwiększeniem w latach 2017-2020 (z roku na rok) wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i w 2018 r. od osób prawnych.

Prawidłowe były również działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości o charakterze cywilnoprawnym. Jednak w przypadku należności o charakterze publicznoprawnym stwierdzono nieprawidłowości, a dotyczyły one głównie:

- wysyłania 35 upomnień (87,5 % badanych) po upływie ponad dwóch miesięcy od daty powstania zaległości,
- sporządzania w siedmiu przypadkach upomnień niezgodnie z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami wewnętrznymi poprzez objęcie jednym upomnieniem kilku rat zaległego podatku od nieruchomości od osób prawnych, mimo, że procedury zobowiązywały do wysyłania upomnień po każdej racie podatku,
- wystawiania 33 tytułów wykonawczych (82,5 % badanych) do urzędów skarbowych po upływie ponad dwóch miesięcy od upływu terminu wskazanego w upomnieniu.

Przy udzielaniu ulg podatkowych prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, tj. zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań podatkowych w sprawie przyznania ulg podatkowych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w większości badanych postępowań (55%). Dotyczyły one niewywiązania się w pełni z wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>7</sup> w zakresie wyjaśnienia stanu faktycznego i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 ww. ustawy), niewłaściwego sporządzania uzasadnienia faktycznego decyzji (art. 210 § 4), jak również przypadków udzielenia ulg, pomimo iż dowody zgromadzone w toku postępowania podatkowego, nie wykazały, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, umożliwiające ich udzielenie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### **1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych**

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Gminy Nidzica<sup>9</sup> wyniosły odpowiednio: 32 925,6 tys. zł, 36 426,2 tys. zł, 39 137,5 tys. zł oraz 39 176,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 37,8%, 39,2%, 38,3% oraz 32,8% dochodów ogółem.

W 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego dochody własne Gminy utrzymywały się na zbliżonym poziomie, a nieznaczny ich wzrost o 0,1% wynikał głównie ze zwiększenia pozostałych dochodów własnych z 6 078,2 tys. zł do 7 063,4 tys. zł, tj. o 985,2 tys. zł (o 16,2%), w tym m.in. ze wzrostu dochodów z majątku gminy o 1 374,8 tys. zł, (o 58,7%), opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu o 41,3 tys. zł

<sup>6</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 305, dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Dalej: Gmina.

(o 8,5%), dotacji z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego o 12,6 tys. zł (o 56,5%).

W tym okresie odnotowano natomiast spadek dochodów z tytułu:

- podatków z 17 307,2 tys. zł do 16 962,6 tys. zł, tj. o 344,6 tys. zł (o 2%), w tym m.in. podatku od nieruchomości (o 532,4 tys. zł, tj. o 3,7% ze względu na jednorazowe spłaty zaległości podatkowych w 2019 r.), podatku leśnego (0,3 tys. zł, tj. o 0,04% ze względu na nadpłatę w 2019 r.), podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej (o 2,63 tys. zł, tj. o 47,6%),
- opłat z 473,9 tys. zł do 461,2 tys. zł, tj. o 12,7 tys. zł (o 2,7%), w tym m.in. z tytułu opłaty skarbowej (o 11,3 tys. zł, tj. o 5,6%), targowej (o 2,4 tys. zł, tj. o 6,1% co było skutkiem pandemii Covid-19) i eksploatacyjnej (o 2,0 tys. zł, tj. o 1,1%).
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych o 37,2 tys. zł (o 8,3%), zaś od osób fizycznych o 551,5 tys. zł (o 3,7%).

(akta kontroli str. 1541-1543)

**1.2.** Według Burmistrza, w 2020 r. w związku z sytuacją epidemiologiczną związaną z Covid- 19, w Gminie nie wystąpiły problemy z realizacją zadań inwestycyjnych. Nie przewidywał również problemów z tym związanych w 2021 r.

(akta kontroli str. 1544-1546)

**1.3.** W latach 2016-2018 liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła 105. Wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości uzyskiwane przez Gminę wyniosły w: 2016 r. - 143,2 tys. zł, 2017 r. - 137,6 tys. zł, 2018 r. - 165,2 tys. zł, 2019 r. - 152,6 tys. zł i 2020 r. - 112,19 tys. zł.

W latach 2019-2020 wpływy z opłat za nabycie prawa własności (jednorazowe i roczne) na podstawie ustawy przekształceniowej wyniosły odpowiednio: 57,6 tys. zł i 26,5 tys. zł, co stanowiło w tych latach odpowiednio: 2,5% i 0,7% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy.

Do końca 2019 r. w Urzędzie wydano 105 zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (870 użytkownikom), oraz przekazano je terminowo do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Nidzicy.

Analiza 20 zaświadczeń<sup>10</sup> potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności wykazała, że dokumenty te spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ww. ustawy. Kwoty rocznej opłaty przekształceniowej ustalano prawidłowo, tj. w oparciu o roczne opłaty za użytkowanie wieczyste danej nieruchomości obowiązujące w 2018 r. Analiza 28 przypadków w których właściciele nieruchomości skorzystali z bonifikaty<sup>11</sup> od ustalonej opłaty za nabycie prawa własności wykazała, że została ona prawidłowo udzielona, tj. na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek od opłat wnoszonych jednorazowo z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 1548-1566)

<sup>10</sup> W tym 10 zaświadczeń wydanych łącznie 226 właścicielom lokali budynków wielorodzinnych i 10 wydanych właścicielom budynków jednorodzinnych.

<sup>11</sup> W tym 20 bonifikat udzielonych właścicielom lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych i ośmiu w budynkach jednorodzinnych.

<sup>12</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Nidzicy Nr IV/20/2018 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2019 r. poz. 25).

1.4. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nidzicy<sup>13</sup> comiesięczne informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. W badanych latach do Urzędu wpłynęły informacje o zakończeniu budowy 36 budynków, w tym 16, dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 20, które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy.

Analiza wszystkich 36 przypadków dotyczących nowowybudowanych budynków, ujętych w informacjach PINB wykazała, że ich właściciele zgłosili je do opodatkowania. Urząd, podczas ustalania należnego podatku, porównywał dane otrzymane od organów nadzoru budowlanego z deklaracjami i informacjami składanymi przez podatników, ewidencją gruntów i budynków oraz z projektem budowlanym lub opisem technicznym udostępnianym do wglądu na żądanie Urzędu. Ustalono również, że wystąpiły dwa przypadki nieterminowego złożenia informacji (opóźnienie wynosiło 6 i 104 dni) oraz jeden przypadek złożenia błędnej deklaracji (nie wykazano jednego z budynków) – w tych sprawach Urząd wezwał podatników do złożenia informacji oraz korekty deklaracji.

(akta kontroli str. 1567-1569)

1.5. Analiza dokumentacji związanej z wydaniem 20 decyzji podatkowych<sup>14</sup> wykazała, że:

- W Urzędzie weryfikowano dane zawarte w informacjach składanych przez podatników z danymi zawartymi w: ewidencji gruntów i budynków, ewidencji działalności gospodarczej (CEiDG), zawiadomieniach ze Starostwa Powiatowego, dokumentach z PINB, aktach notarialnych, księgach wieczystych, a wyciągi z tych dokumentów były załączone do akt poszczególnych spraw. Dokonywanie czynności sprawdzających dokumentowano poprzez adnotacje na deklaracji o braku uchybień formalno-prawnych.
- Decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej; zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym, a stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską<sup>15</sup>.
- Decyzje podatkowe były przekazywane podatnikom (także współwłaścicielom) w terminach umożliwiających zapłatę podatku w ustawowych terminach.

(akta kontroli str. 1568-1599)

1.6. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 §1 Ordynacji podatkowej, ani nie wprowadzono przepisów regulujących zasady ich prowadzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że prowadzono bieżącą kontrolę podatników składających deklaracje/informacje podatkowe. W sytuacjach tego wymagających wzywano podatników do składania wyjaśnień, korekt deklaracji lub brakującej dokumentacji, zasięgnięto także informacji u innych organów, np. w Starostwie Powiatowym w Nidzicy. Wskazał też, że pracownicy Urzędu dokonywali oględzin nieruchomości w ramach prowadzonych postępowań podatkowych.

(akta kontroli str. 1544-1547, 1600-1609)

---

<sup>13</sup> Dalej: PINB.

<sup>14</sup> Po 5 dla każdego roku objętego kontrolą.

<sup>15</sup> Dla decyzji badanych w 2017 r. i 2018 r. zgodne z Uchwałą Rady Miejskiej XXXII/419/2016 z dnia 27 października 2016 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2016 r. poz. 4353), w 2019 r. zgodne z Uchwałą Rady Miejskiej IV/35/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r. poz. 5402), w 2020 r. Uchwałą Rady Miejskiej XVIII/232/2019 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r. poz. 5506) zmieniona Uchwałą Rady Miejskiej XIX/246/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r. poz. 5993).

1.7. W latach 2017-2020 w Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych.

W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatowego w Nidzicy<sup>16</sup>, na podstawie §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>17</sup>. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Na podstawie danych o 100 pojazdach z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych<sup>18</sup> przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. Czynności tych dokonywano w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej, z czego: w 26 przypadkach nastąpiło to przed otrzymaniem przez Urząd informacji od Starosty (co wynikało ze wcześniejszego złożenia przez podatnika korekty deklaracji podatkowej), a w pozostałych 74 przypadkach – po otrzymaniu przez Urząd informacji od Starosty (w 43 przypadkach w terminie do 30 dni od dnia otrzymania przez Urząd informacji od Starosty, w 20 w terminie do trzech miesięcy, zaś w 11 przypadkach w terminie od 99 do 219 dniach). We wszystkich przypadkach, których pojazd powinien zostać opodatkowany, wymiar podatku określono od momentu powstania obowiązku podatkowego, naliczając odpowiednie kwoty odsetek. Z-ca Kierownika Wydziału Finansowego wyjaśniła, że w ww. przypadkach podjęto działania zmierzające do złożenia przez podatników deklaracji. Działania te polegały m.in. na wysłaniu wezwań do złożenia deklaracji mimo, że obowiązek ich złożenia spoczywał na podatniku.

(akta kontroli str. 1610-1615)

1.8. Analiza 20 przypadków (po 5 z każdego roku objętego kontrolą) w zakresie prawidłowości i terminowości ustalania i pobierania podatków od środków transportowych wykazała, że:

- deklaracje złożono na formularzu zgodnym z obowiązującym wzorem<sup>19</sup>;
- 18 deklaracji złożono terminowo, tj. do 15 lutego danego roku podatkowego lub w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>20</sup>;
- dwie deklaracje złożono po upływie ww. terminu, tj. ze zwłoką 60 i 65 dni; w przypadkach ww. opóźnień, po otrzymaniu ze Starostwa informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, Urząd podejmował działania informacyjne przypominające podatnikom o obowiązku złożenia deklaracji; w wyniku tych działań, podatnicy złożyli prawidłowo wypełnione deklaracje, tj. wszystkie środki transportowe zostały opodatkowane od momentu powstania obowiązku podatkowego i uregulowali należności z tytułu podatku wraz z odsetkami;
- weryfikowano<sup>21</sup> prawidłowość danych w złożonych przez podatników deklaracjach z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej Urzędu oraz

<sup>16</sup> Dalej: Starosta.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 68, dalej: rozporządzenie.

<sup>18</sup> Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji, po 5 z każdego roku objętego kontrolą. Z każdej informacji przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1170, ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

<sup>21</sup> Na podstawie faktur weryfikowano m.in. datę nabycia pojazdu umożliwiającą określenie faktycznej daty powstania obowiązku podatkowego, a dane z dowodu rejestracyjnego umożliwiały zweryfikowanie danych niezbędnych do prawidłowego określenia wymiaru podatku, m.in. nr rejestracyjny, rodzaj pojazdu, VIN, markę

- w informacjach o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych otrzymanych od Starosty;
- dane ujęte w deklaracjach były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w informacjach o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, otrzymanych przez Urząd ze Starostwa;
  - stawki podatku wykazane w deklaracjach odpowiadały stawkom ustalonym przez Radę Miejską<sup>22</sup>, a obliczona na ich podstawie wysokość podatku była prawidłowa; prawidłowo dokonywano przypisu należności z tytułu podatku, a kwoty podatku terminowo i w odpowiedniej wysokości wpłynęły na właściwy rachunek bankowy Gminy.

(akta kontroli str. 1611-1616)

**1.9.** W okresie objętym kontrolą wysokość planowanych i zrealizowanych przez gminę dochodów z majątku gminy w poszczególnych latach była następująca: w 2017 r. – 2 579,3 tys. zł i 2 488,9 tys. zł (96,5% zaplanowanych), w 2018 r. – 4 622,6 tys. zł, zrealizowano 5 011 tys. zł (108,4%), w 2019 r. – 2 095,6 tys. zł, zrealizowano 2 343,9 tys. zł (111,8%), w 2020 r. – 5 707 tys. zł, zrealizowano 3 718,7 tys. zł (65,2%).

W latach 2017-2020 dochody z majątku Gminy stanowiły odpowiednio: 7,6%, 13,8%, 6% i 9,5% wykonanych dochodów własnych.

Skarbnik wyjaśniła, że przyczyną niewykonania dochodów z majątku gminy w 2020 r. były niższe niż zakładano dochody ze sprzedaży mienia o kwotę 2 424 tys. zł, gdyż na wniosek nabywcy jednej z nieruchomości gminnych, wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego, zmieniono termin zawarcia umowy sprzedaży tej nieruchomości z 28 grudnia 2020 r. na dzień 27 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1617, 1785-1791)

**1.10.** W latach objętych kontrolą w Gminie opracowano i przyjęto dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości<sup>23</sup>. W planach tych ujęto, na podstawie art. 25 ust. 2a ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. dane dotyczące nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy dotyczące udostępniania nieruchomości zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, a także program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Plany te nie były aktualizowane. Burmistrz wyjaśnił, że plan określał główne kierunki działań w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi przewidziane do realizacji na okres 3 lat.

(akta kontroli str. 1544-1547, 1618-1631)

**1.11.** W okresie objętym kontrolą w Gminie:

- sprzedano łącznie 298 nieruchomości, w tym w:
  - 2017 r. - 58 nieruchomości (kwota ze sprzedaży to 1 705,7 tys. zł),
  - 2018 r. - 146 (4 018,4 tys. zł),
  - 2019 r. - 62 (1 405,7 tys. zł),
  - 2020 r. - 32 (2 197,7 tys. zł);
- wydzierżawiono łącznie 1 089 nieruchomości, w tym w:
  - 2017 r. - 233 nieruchomości (kwota 368,1 tys. zł),

---

pojazdu, datę pierwszej rejestracji na terenie kraju lub datę nabycia, maksymalną masę całkowitą, rok produkcji, liczbę osi.

<sup>22</sup> Uchwała Nr XIV/202/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 29 października 2015 r. w sprawie podatku od środków transportowych (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2015 r. poz. 3825).

<sup>23</sup> Zarządzenie Nr 383/2016 Burmistrza Nidzicy z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2016-2018 i Zarządzenie Nr 84/2019 Burmistrza Nidzicy z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2019-2021, dalej: plan.

- 2018 r. - 274 (350,3 tys. zł),
- 2019 r. - 289 (339,3 tys. zł),
- 2020 r. - 293 (382,2 tys. zł).

Ponadto w Gminie wynajęto w latach 2017-2020 jedną nieruchomość. Kwota najmu brutto wyniosła w 2017 r. – 70,5 tys. zł, 2018 r. – 71,6 tys. zł, 2019 r. – 72,7 tys. zł, zaś w 2020 r. 69 tys. zł, po obniżce z 74,2 tys. zł (na podstawie odpowiednich planów wykorzystania zasobu nieruchomości).

(akta kontroli str. 1544-1547, 1618-1631)

Analiza 30 losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży i dzierżawy nieruchomości<sup>24</sup> wykazała, że:

- 29 z nich ujęto w planie wykorzystania zasobu nieruchomości.
- Jedna ze sprzedanych nieruchomości nie była ujęta w ww. planie, ponieważ Urząd nie planował jej sprzedaży. Nieruchomość ta została jednak sprzedana na wniosek zainteresowanego, po sporządzeniu operatu szacunkowego.
- Metodą ustalenia wartości 16 (wszystkich) objętych badaniem nieruchomości wystawionych do sprzedaży były operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawców majątkowych. W przypadku 14 nieruchomości objętych badaniem, na które zawarto umowy dzierżawy, ich wartość ustalano w oparciu o stawki określone w Zarządzeniach Burmistrza<sup>25</sup>, zaś w jednym przypadku czynsz został ustalony w przetargu nieograniczonym.
- W pięciu przypadkach dotyczących sprzedaży nieruchomości (jedna w 2017 r. i po dwie w latach 2018-2019) nie ujęto ich w planie finansowym Gminy. Burmistrz wyjaśnił, że były to nieruchomości przygotowane do sprzedaży po przyjęciu planu finansowego, a decyzje o ich zbyciu podjęto m.in. na wnioski właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz kierując się potrzebami związanymi z finansowaniem inwestycji gminnych.

(akta kontroli str. 1634-1636)

**1.12.** 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. Burmistrz wyjaśnił, że w takich przypadkach za każdym razem uzyskiwana była zgoda Rady Miejskiej.

Analiza 20 losowo wybranych umów dzierżawy nieruchomości w latach 2017-2020 wykazała, że:

- w dwóch przypadkach nieruchomości zbywano w drodze przetargu nieograniczonego, zaś w 18 w drodze bezprzetargowej (we wszystkich przypadkach uzyskiwano zgodę Rady Miejskiej na zawarcie kolejnej umowy z dotychczasowym dzierżawcą),
- w 12 przypadkach podpisana umowa była pierwszą, zaś w ośmiu kolejną umową zawartą z dotychczasowym dzierżawcą (we wszystkich przypadkach uzyskano zgodę Rady Miejskiej),

<sup>24</sup> W tym 16 sprzedanych nieruchomości, 13 wydzierżawionych w trybie bezprzetargowym i jedna wydzierżawiona w przetargu nieograniczonym.

<sup>25</sup> Zarządzenie Nr 1019/2017 Burmistrza Nidzicy z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów oraz opłaty za bezumowne korzystanie z gruntów stanowiących własność Gminy Nidzica, Zarządzenie Nr 419/2019 Burmistrza Nidzicy z dnia 9 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów oraz opłaty za bezumowne korzystanie z gruntów stanowiących własność Gminy Nidzica.



- w 10 przypadkach umowy zawarto na okres dłuższy niż 3 lata, w tym osiem na okres 10 lat i po jednej na okres 15 i 20 lat (we wszystkich przypadkach 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 w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP).

(akta kontroli str. 1637-1643)

**1.13.** W objętych analizą umowach dzierżawy nieruchomości zawarto zapisy dotyczące: warunków waloryzacji czynszu (o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez prezesa GUS do 31 marca każdego roku). Zawarto w nich również zapisy dotyczące zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasad i zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. We wszystkich umowach zabezpieczono także prawo do rozwiązania jej 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. 1642-1659)

**1.14.** W dziewięciu objętych badaniem przypadkach opłaty wnoszono nieterminowo, jednak na skutek działań Urzędu (działania informacyjne, a w przypadku ich nieskuteczności wysyłanie wezwań do zapłaty) uzyskano należność we wszystkich ww. przypadkach.

(akta kontroli str. 1640-1659)

**1.15.** W okresie objętym kontrolą w Gminie ustalono łącznie 35 opłat adiacenckich na łączną kwotę 119 tys. zł, w tym w 2017 r. było siedem takich opłat na kwotę 24,8 tys. zł, w 2018 r. – sześć (13,8 tys. zł), w 2019 r. – 10 (38,9 tys. zł) i w 2020 r. – 12 (41,5 tys. zł).

Analizą objęto dokumentację dotyczącą naliczenia 20 opłat adiacenckich, w tym 13 przypadkach z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, pięciu z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania drogi oraz dwóch z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania sieci wodociągowej. Ustalono, że:

- wysokości stawek ustalonych opłat nie przekraczały stawek ustalonych przez Radę Miejską, tj. wysokości: 10% różnicy pomiędzy wartością, jaką miała nieruchomość przed i po podziale<sup>26</sup> i 30% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu<sup>27</sup>;
- w 16 przypadkach opłaty wnoszono terminowo, zaś w czterech z uwagi na brak wpłaty w terminie wynikającym z decyzji podjęto czynności informacyjne, w tym w jednym wysłano upomnienie.

(akta kontroli str. 1660-1684)

**1.16.** W latach 2017-2020 nie pobierano opłat planistycznych. W latach 2012-2020 na terenie Gminy uchwalono pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) i sześć zmian mpzp. Wysokość opłaty planistycznej

<sup>26</sup> Na podstawie uchwały Nr XLVIII/674/2014 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 15 września 2014 r. poz. 2980).

<sup>27</sup> Na podstawie uchwały Nr VI/66/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 3 kwietnia 2015 r. poz. 1282).

określono w tych planach na poziomie 30% wzrostu wartości nieruchomości (różnicy pomiędzy wartością nieruchomości przed wejściem w życie mpzp, a wartością na dzień zbycia) na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>28</sup>, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

W Urzędzie wprowadzono pisemne zasady dotyczące postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych. Na podstawie Zarządzenia Nr 706/2012 Burmistrza Nidzicy z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku rejestracji w systemie informatycznym wypisów aktów notarialnych każdy wypis aktu notarialnego po zeskanowaniu był udostępniony do odczytu dla kierowników wydziałów oraz pracowników posiadających uprawnienia nadane przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji.

W latach 2017-2020 dokonano 716 transakcji z terenów objętych ww. mpzp. Analiza dokumentacji 20 spraw dotyczących ustalenia opłaty planistycznej (po 5 dla każdego roku okresu objętego kontrolą) wykazała, że w 13 przypadkach notatki służbowe, dotyczące przeprowadzenia analizy zebranych dokumentów i braku podstaw do wszczęcia postępowania celem ustalenia wysokości opłaty planistycznej sporządzono od dwóch do 29 dni, tj. do 1 m-ca od daty wpływu aktu notarialnego, w sześciu przypadkach ww. notatki sporządzono w terminie od 32 do 98 dni od daty wpływu aktu notarialnego, zaś w jednym przypadku w terminie 366 dni od daty wpływu aktu notarialnego. We wszystkich objętych badaniem sprawach pracownicy Urzędu, po przeanalizowaniu wprowadzonego mpzp z faktycznym wykorzystaniem nieruchomości przed wejściem w życie mpzp, stwierdzali że uchwalenie mpzp nie zmieniło w istocie sposobu przeznaczenia nieruchomości przez co nie wpłynęło na wzrost jej wartości.

(akta kontroli str. 1686-1697)

**1.17.** W okresie objętym kontrolą w Gminie nie korzystano z możliwości pobierania opłaty reklamowej na podstawie art. 17a ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Burmistrz wyjaśnił, że podjęcie uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty reklamowej przez Radę Miejską w Nidzicy nie jest obligatoryjne, a ustanowienie dla mieszkańców Gminy dodatkowej opłaty wywołałoby społeczne niezadowolenie.

(akta kontroli str. 1544-1567)

W latach 2017-2020 pobierano opłaty za umieszczenie reklamy na terenach, obiektach lub urządzeniach komunalnych na podstawie Uchwały Rady Miejskiej z dnia 16 lutego 2015 r.<sup>29</sup>, zaś opłaty ustalono na podstawie Zarządzenia Nr 178/2015 Burmistrza Nidzicy z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za umieszczenie reklamy na terenie, obiekcie lub urządzeniu komunalnym.

Łączna kwota wpływów z opłat reklamowych wyniosła w 2017 r. 19,9 tys. zł (15 obowiązujących umów), w 2018 r. 7,6 tys. zł (10 umów), w 2019 r. - 6,5 tys. zł (osiem), zaś w 2020 r. 5,8 tys. zł (osiem).

(akta kontroli str. 1544-1567, 1698)

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.

<sup>29</sup> Nr V/46/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie umieszczania reklam na terenach, obiektach lub urządzeniach komunalnych i Uchwały Nr VII/83/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 23 kwietnia 2015 r. zmieniającej uchwałę Nr V/46/2015.

Analiza wszystkich (15) umów zawartych w latach 2017-2020 na umieszczenia reklamy na terenach, obiektach lub urządzeniach komunalnych wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wysokość stawki ustalonych opłat nie przekraczała stawek ustalonych przez Radę Miejską,
- w przypadku dziewięciu umów opłaty wnoszono terminowo,
- w trzech przypadkach, wobec osób, które wniosły częściowe wpłaty podjęto działania mediacyjne ustalając datę wpłaty zaległej kwoty i zaległości te zostały w całości uiszczone,
- w trzech przypadkach, wobec osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty, którzy nie wnieśli opłat wysłano wezwanie do zapłaty, ustalając datę wpłaty zaległej kwoty - zaległości zostały w całości uiszczone.

Przeprowadzone oględziny trzech ulic w centrum Miasta, wykazały, że:

- przy Placu Wolności na elewacjach ciągu budynków usługowo-mieszkalnych, złożonego z sześciu kamienic oraz dobudowanych do nich szeregowo czterech brył budynków umieszczono 25 sztyldów i sześć reklam, w tym za jeden sztyld Gmina pobierała opłatę z powodu zajęcia przestrzeni poza obrysem budynku,
- przy ulicy Mickiewicza umieszczono reklamę wolnostojącą, za którą Gmina pobiera opłatę zgodnie z zawartą umową,
- przy ulicy Kraszewskiego umieszczono reklamę wolnostojącą, za którą Gmina pobiera opłatę zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 1699-1720)

**1.18.** 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. 287)

**1.19.** 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. 288)

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 realizowano 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 nie prowadzono kontroli podatkowych, jednak rzetelnie weryfikowano poprawność danych w informacjach/deklaracjach składanych przez podatników na podstawie przedkładanych przez nich dokumentów źródłowych. Prawidłowo dokonywano sprzedaży mienia i dzierżawy nieruchomości.

**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 co roku analizowano poziom dochodów i stopień realizacji wydatków, zaś co miesiąc dokonywano analizy wpływów z PIT<sup>30</sup> i wpływów innych dochodów własnych, co miało odzwierciedlenie w dokonywanych zmianach budżetu w zakresie dochodów ogółem, w tym własnych. Ponadto w WPF przyjmowane było założenie wzrostu dochodów bieżących, w tym min. z tytułu podatku od nieruchomości w związku z powstawaniem nowych budynków i budowli związanych z działalnością gospodarczą, zakładano dalszą podwyżkę stawek podatku od nieruchomości z tendencją zbliżania się do górnych stawek, zakładano wzrost pozostałych podatków lokalnych, opłat, wzrost dochodów z PIT – w związku z powstającymi zakładami oraz dochodów z CIT<sup>31</sup>.

W 2019 r. Gmina, na wniosek Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich w Olsztynie, wystąpiła do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Nidzicy o przekazanie danych dotyczących liczby osób poniżej 26 roku życia (urodzonych po 1993 r.) i osiągających przychody z pracy<sup>32</sup>, które mieszkały na terenie Gminy w 2018 r. w celu analizy uszczupień jej dochodów w tym zakresie. Urząd uzyskał informację, że w 2018 r. 721 osób osiągnęło przychody poniżej 42,8 tys. zł, a 50 powyżej.

(akta kontroli str. 1721-1766)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą w Gminie naliczano m.in. opłatę skarbową, targową, eksploatacyjną i adiacencką. Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty miejscowej, reklamowej oraz od posiadania psów.

W latach 2017-2020 nastąpił spadek opłaty targowej z 49,7 tys. zł w 2017 r. do 36,7 tys. zł w 2019 r., tj. o 26,2%, zaś z roku do roku o 9,1% w 2018 r. w porównaniu do 2017 r., o 13,6% w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. i o 6,1% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r.

W latach 2018-2019 nastąpił wzrost opłaty eksploatacyjnej z 112,6 tys. zł do 189,4 tys. zł, zaś jej spadek o 5,7 tys. zł odnotowano w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. oraz o 2 tys. zł w 2020 r. w porównaniu do 2019 r.

W Gminie zwiększono stawki czynszu z tytułu dzierżawy gruntów stanowiących jej własność na lata 2017-2018 i 2020 r. oraz dokonano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe w 2017 r. z datą obowiązywania od 1 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 1541-1543)

**2.3.** W latach 2017-2020 w Urzędzie analizowano możliwości podniesienia przez Radę Miejską w Nidzicy stawek podatku od nieruchomości. Analizy te i sporządzone symulacje podatkowe stanowiły uzasadnienie do projektów uchwał, które omawiano na komisjach i na sesjach Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 1767-1775)

**2.4.** W latach 2018-2019 Burmistrz przedstawiał do uchwalenia projekty uchwał, w których proponował wyższe stawki w zakresie podatku od nieruchomości oraz maksymalne w zakresie podatku rolnego i leśnego. W uzasadnieniach tych projektów powołano się m.in. na wzrost górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

<sup>30</sup> Podatku dochodowego od osób fizycznych.

<sup>31</sup> Podatku dochodowego od osób prawnych.

<sup>32</sup> Stosunek pracy, spółdzielczy stosunek pracy, stosunek służbowy, stosunek pracy nakładczej.

W tych latach w Gminie zmieniono wysokość stawek podatku od nieruchomości uchwałami Rady Miejskiej<sup>33</sup>. W przypadku podatku leśnego z roku na rok obowiązywały średnie ceny sprzedaży drewna dla celów obliczania podatku leśnego ogłaszane przez Prezesa GUS, zaś podatku rolnego średnie ceny skupu żyta dla celów obliczenia podatku rolnego ogłaszane przez Prezesa GUS.

Nie podnoszono podatku od środków transportowych, ponieważ jak wyjaśnił Burmistrz, w 2014 r. Zrzeszenie Przewoźników Drogowych w Olsztynie zwróciło się z pismem<sup>34</sup> do Rady Miejskiej w Nidzicy z prośbą o obniżenie wysokości stawek podatków od środków transportowych, uzasadniając to m.in. embargiem rosyjskim, zbyt dużym obciążeniem finansowym, zaniżonymi stawkami przewozowymi, a wysokimi stawkami podatków w okresie braku koniunktury na przewozy. W związku z tym Rada Miejska obniżyła stawki, które obowiązywały do chwili obecnej.

(akta kontroli str. 1767-1776)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały niższe stawki podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości i od środków transportowych od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów<sup>35</sup>. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 7 023,9 tys. zł, tj. o 5,5% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 5 666,8 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 1 357,1 tys. zł.

W latach 2017-2020 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 535,9 tys. zł, 1 801,2 tys. zł, 2 570,1 tys. zł oraz 1 116,8 tys. zł, a ich udział w dochodach malał z 5,5% w 2017 r. do 3,4% w 2020 r.

W 2017 r. wskutek udzielonych ulg i zwolnień podatku od nieruchomości wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu o 65,8 tys. zł, zaś w latach następnych nie udzielano ulg.

W wyniku umorzenia zaległości podatkowych w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 42,2 tys. zł, tj. o 0,4 procenta w stosunku do uzyskanej kwoty dochodów z tych podatków, z czego: podatku od nieruchomości o 35,8 tys. zł, podatku od środków transportowych o 5,8 tys. zł, a podatku leśnego o 0,5 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że biorąc pod uwagę sytuację mieszkańców Gminy i możliwości budżetu, nie proponowano stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości, a nawet stawki za budowle służące do odprowadzania i oczyszczania ścieków od kilkunastu lat były obniżone do 0,1% (zamiast 2%), ponieważ podatek od nieruchomości od tych budowli miał znaczenie cenotwórcze i wpływał m.in. na wysokość ceny za odprowadzanie ścieków bytowych.

(akta kontroli str. 1761-1766, 1777-1784)

**2.6.** W latach objętych kontrolą w Urzędzie prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat.

<sup>33</sup> Uchwała Rady Miejskiej IV/35/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2018 r. poz. 5402), Uchwała Rady Miejskiej XVIII/232/2019 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2019 r. poz. 5506) zmieniona Uchwałą Rady Miejskiej XIX/246/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2019 r. poz. 5993).

<sup>34</sup> Treść pisma przytoczono w uzasadnieniu do uchwały w sprawie podatku od środków transportowych na sesję Rady Miejskiej w dniu 30 października 2014 r.

<sup>35</sup> 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).

Jak wyjaśnił Burmistrz, w przypadkach tytułów niezrealizowanych zaległości w podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym w każdym roku podatkowym dotyczyły notorycznie tych samych dłużników, których sytuacja majątkowa znana była organowi podatkowemu, wierzycielowi, a dalej organowi egzekucyjnemu. Z uzyskanych informacji telefonicznych wynikało, że organ egzekucyjny podejmował działania w celu zastosowania środków egzekucyjnych.

Z prowadzonych przez Urząd analiz wynikało, że głównymi przyczynami przedawniania się zobowiązań podatkowych były: brak majątku dłużników, z którego można prowadzić egzekucję lub na którym można ustanowić zabezpieczenie w postaci wpisu hipoteki przymusowej oraz brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 1541-1543, 1761-1766, 1785-1793)

**2.7.** W latach 2017-2020 prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarto m.in. w Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Nidzica na lata 2021-2025<sup>36</sup>.

W okresie objętym kontrolą podejmowane działania 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:

- przystąpieniu<sup>37</sup> do Programu Mieszkanie Plus umożliwiającego budowę tanich mieszkań na wynajem i Rządowego Programu Rozwoju Mieszkalnictwa<sup>38</sup>,
- przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe oraz budowie nowej infrastruktury technicznej,
- rozbudowie bazy edukacyjnej i sportowej m.in. budowa lodowiska,
- rozwijaniu edukacji przedszkolnej i działaniu w kierunku zapewnienia opieki żłobkowej (w trakcie opracowania był projekt budowy nowego żłobka),
- organizowaniu zajęć, wydarzeń kulturalnych i sportowych zarówno w obiektach jak i na świeżym powietrzu przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji wraz z Nidzickim Ośrodkiem Kultury,
- wspieraniu rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych,
- powołaniu Uniwersytetu Trzeciego Wieku, w 2017 r. Miejskiej Rady Seniorów,
- wprowadzeniu w 2018 r. Nidzickiej Karty Seniora, dającej seniorom zniżki na usługi i zakupy u lokalnych przedsiębiorców,
- wprowadzeniu zasad obniżenia czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości lub lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Nidzica w związku ze wstrzymaniem lub ograniczeniem prowadzenia przez najemców lub dzierżawców działalności gospodarczej z uwagi na ogłoszenie na obszarze RP stanu zagrożenia<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 1794-1809)

W latach objętym kontrolą liczba mieszkańców Gminy sukcesywnie malała, tj. z 21 180 osób na koniec 2016 r. do 21 003 osób na koniec 2019 r. (o 177 osób, o 4,8%).

<sup>36</sup> Uchwała Nr XXXIII/445/2020 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nidzica na lata 2021-2025, dalej: Strategia.

<sup>37</sup> Uchwała Nr XLIII/591/2017 Rady Miejskiej z dnia 26 października 2016 r. w sprawie wyrażeni woli przystąpienia do Programu Mieszkanie Plus.

<sup>38</sup> Porozumienie z 24 sierpnia 2020 r. Gminy Nidzica z Krajowym Zasobem Nieruchomości dotyczące współpracy poprzez wzajemną wymianę informacji, materiałów i dokumentów dotyczących nieruchomości wykazujących potencjał w zakresie realizacji na ich terenie inwestycji mieszkaniowych.

<sup>39</sup> Zarządzenie Nr 559/2020 Burmistrza Nidzicy z dnia 10 kwietnia 2020 r.

W latach 2017-2019 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 11 432 tys. zł do 11 728,8 tys. zł, tj. o 2,6%, w 2018 r. – do 13 686,4 tys. zł (o 16,7%), w 2019 r. – do 14 827,6 tys. zł (o 8,3%), zaś w 2020 r. spadła do 14 276,1 tys. zł (tj. o 3,7% w porównaniu do 2019 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że nowe miejsca pracy oraz inwestycje mieszkaniowe, które Gmina prowadzi w ramach programów rządowych, a także przygotowanie terenów inwestycyjnych pod budownictwo developerskie ma za zadanie przekonać osoby z zewnątrz do zamieszkania na terenie Gminy i tym samym do rozliczania się w Urzędzie Skarbowym w Nidzicy.

(akta kontroli str. 1541-1544, 1794-1809)

**2.8.** W 2018 r. w Urzędzie przygotowano „Analizę czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną Gminy Nidzica”, która według Burmistrza, była podstawą podejmowania decyzji proinwestycyjnych kierunków rozwoju Gminy. Analiza zawierała m.in. wskazanie mocnych i słabych stron Gminy oraz informacje w zakresie:

- gospodarczym (m.in.: listę największych podmiotów gospodarczych, terenów inwestycyjnych, sektorów tradycyjnych obecnych w Gminie), charakterystykę istniejącej infrastruktury drogowej i kolejowej,
- planowanych inwestycji kolejowych,
- dostępności pracowników wraz ze strukturą bezrobocia

(akta kontroli str. 1810-1827)

W okresie objętym kontrolą w celu przyciągnięcia nowych podmiotów gospodarczych:

- Rada Miejska w Nidzicy podjęła uchwałę z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie zwolnień przedmiotowych od podatku od nieruchomości na terenie gminy Nidzica w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej<sup>40</sup>. Uchwała obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.
- W Urzędzie powołano Punkt Obsługi Inwestora, który zapewnia opiekę inwestycyjną i poinwestycyjną oraz promocję gospodarczą Gminy. W 2015 r. Gmina podjęła współpracę z Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefą Ekonomiczną w Olsztynie oraz z Polską Agencją Inwestycji i Handlu w Warszawie.

(akta kontroli str. 1832-1842)

W latach objętych kontrolą w Gminie z roku na rok wzrastała liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na podstawie danych ujętych w Banku danych lokalnych GUS<sup>41</sup>. I tak na koniec 2017 r. było 1 770 takich podmiotów<sup>42</sup>, na koniec 2018 r. liczba ich zwiększyła się do 1 787 (o 17), na koniec 2019 r. do 1 811 (o 24), a na koniec 2020 r. do 1 877 (o 66).

Wzrost wysokości udziału we wpływach z CIT nastąpił jedynie w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. z 256,4 tys. zł do 477,6 tys. zł, tj. o 31,5%. Spadek wysokości tych udziałów miał miejsce: w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. z 374,2 tys. zł do 256,4 tys. zł, tj. o 2,6% i w latach 2018-2019 tj. w 2019 r. o 5,6% w porównaniu do 2018 r., zaś w 2020 r. o 8,3% w porównaniu do 2019 r.

(akta kontroli str. 1541-1544, 1794-1809)

<sup>40</sup> Nr XXXIX/551/2017.

<sup>41</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/jednostka/3190>.

<sup>42</sup> Jedno przedsiębiorstwo liczące pomiędzy 250-999 pracowników, 1668 przedsiębiorstw zatrudniających 0-9 pracowników, 72 przedsiębiorstwa zatrudniające 10-49 pracowników, 29 przedsiębiorstw zatrudniających 50-249.

**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. 287)

**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. 288)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

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.

**OBSZAR**

### **3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach 2017-2020 zaległości z tytułu dochodów własnych Gminy wykazywały tendencję wzrostową.

W 2017 r. w stosunku do stanu z końca 2016 r. wzrosły o 3,7 % (z 10 392,9 tys. zł do 10 776,1 tys. zł), w 2018 r. – o 9,4 % (do 11 794,1 tys. zł), w 2019 r. – o 0,4% (do 11 841,4 tys. zł) oraz w 2020 r. – o 8,1% (do 12 804,6 tys. zł).

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

- Podatku od nieruchomości – w 2018 r. o 20,5 % (z 3 484,7 tys. zł do 4 200,4 tys. zł), a w 2020 r. o 15,9 % (z 3 964,0 tys. zł do 4 594,3 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim. Według Skarbnika, wzrost zaległości z tego tytułu spowodowany był niedokonywaniem wpłat przez zobowiązanych w ustawowym terminie w związku m.in. ze zwiększeniem stawek tego podatku oraz przeprowadzeniem w powiecie nidzickim modernizacji ewidencji gruntów, co spowodowało m.in. przekwalifikowanie nieruchomości rolnych i opodatkowanie ich stawką podatku od nieruchomości.
- Podatku od środków transportowych w 2018 r. o 7,5 % (z 61,1 tys. zł do 65,8 tys. zł), w 2019 r. o 78 % (z 65,8 tys. zł do 116,8 tys. zł), w 2020 r. o 46,0 % (z 116,8 tys. zł do 170,3 tys. zł) w porównaniu do poziomu w roku poprzednim. Skarbnik podała, że podatnicy i organy egzekucyjne nie zawsze dokonują płatności w latach w których zaległość powstała oraz że w danym roku podatkowym następują tzw. przypisy związane z wydawaniem decyzji określających zobowiązanie dotyczące lat poprzednich. Dodatkowo w 2020 r. w związku z pandemią Covid-19 w Urzędzie zamknięto kasę, co dla części podatników było utrudnieniem w dokonywaniu płatności, gdyż nie posiadali oni rachunków bankowych lub nie korzystali z bankowości elektronicznej.
- Dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych – w 2018 r. wzrost o 4,5 % (z 5 019,1 tys. zł do 5 244,1 tys. zł), zaś w latach 2019-2020 odpowiednio o 2,7 % i 3,2 % (z 5 244,1 tys. zł przez 5 386,7 tys. zł do 5 557,7 tys. zł) w porównaniu do



poziomu w roku poprzednim. Wzrost zaległości w tej kategorii spowodowany był przede wszystkim dokonywaniem płatności za uczęszczanie dzieci do placówek przedszkolnych z dużym opóźnieniem, nieuiszczaniem przez dłużników alimentacyjnych wypłaconych zaliczek alimentacyjnych i funduszu alimentacyjnego oraz niezwróceniem w terminie przez zobowiązanych naliczonych do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń udzielanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nidzicy.

(akta kontroli str. 6-17)

**3.2.** Zasady monitoringu terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych, w Urzędzie uregulowano w „Instrukcji Ewidencji i Poboru Podatków i Opłat”<sup>43</sup> oraz w „Procedurze windykacji niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym i należności cywilnoprawnych”<sup>44</sup>. Zgodnie z ww. uregulowaniami, pracownicy Urzędu wykonywali kontrolę terminowej realizacji zobowiązań m.in. poprzez analizę kont podatników według stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów przypadających do końca analizowanego okresu. Jak wyjaśniła Skarbnik, przy sporządzaniu projektu budżetu, w każdym roku budżetowym, ustalano plan dochodów z podatków i opłat posiłkując się analizami wykonanymi przez pracownika ds. windykacji oraz zastępcę Kierownika Wydziału Finansowego, co do możliwości uzyskania wpływów z tytułu zaległości.

(akta kontroli str. 8-17, 29-49)

**3.3.** Przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków, zgodnie z art. 6 §1 b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>45</sup>. W toku kontroli przedstawiono dwie notatki służbowe z 20 marca 2020 r. i z 21 maja 2020 r. obejmujące łącznie liczbę 21 działań informacyjnych podejmowanych przez wierzyciela. Notatki te zawierały m.in. datę i godzinę podjętych działań, ich rodzaj, wyznaczony termin zapłaty oraz imię i nazwisko osoby, która je przeprowadziła. W latach 2017-2019 Urząd nie rejestrował jednak podejmowanych działań informacyjnych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 1).

(akta kontroli str. 52-60, 244-258, 1369-1375)

**3.4.** W obowiązującej w Urzędzie Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat, nie określono terminu, w którym powinno zostać przesłane upomnienie. Wskazano w niej, że jeżeli podatnik nie zapłacił należności w terminie płatności podatku lub raty do końca miesiąca w którym przypada płatność, sporządza się upomnienie, które wysyła się do dłużnika za potwierdzeniem odbioru. Dopuszczono również możliwość wysyłania upomnienia dotyczącego zaległości z tytułu I raty podatków – rolnego, od nieruchomości i leśnego od osób fizycznych oraz łącznego zobowiązania pieniężnego razem z upomnieniem na II ratę tych podatków oraz z tytułu III raty razem z upomnieniem za IV ratę zaś z tytułu podatku od środków

<sup>43</sup> Załącznik nr 3 do Zarządzenia Burmistrza: Nr 1202/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., ze zm. w sprawie wprowadzenia w życie w Urzędzie Miejskim w Nidzicy: procedur kontroli finansowej, instrukcji gospodarki kasowej i drukami ścisłego zarachowania, instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat oraz procedur postępowania przy udzielaniu ulg podatkowych i niepodatkowych, za wyjątkiem ulg w zakresie należności cywilnoprawnych oraz Nr 1047/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., ze zm. i Nr 465/2020 z dnia 9 stycznia 2020 r., ze zm. dalej: Instrukcja ewidencji i poboru podatków i opłat.

<sup>44</sup> Załącznik do Zarządzenia Burmistrza Nr 1222/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury windykacji niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym i należności cywilnoprawnych w Urzędzie Miejskim w Nidzicy, dalej: procedura windykacji niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym i należności cywilnoprawnych.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

transportowych dopuszczono jedynie możliwość wysłania upomnienia za zaległości z tytułu I raty tego podatku do 30 kwietnia, a z tytułu II raty do 30 października<sup>46</sup>.

W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 8 664 upomnień<sup>47</sup> podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości podatkowych<sup>48</sup> na łączną kwotę 1 498,6 tys. zł wykazała, że:

- W przypadku osób fizycznych (32 zbadane przypadki dotyczące podatku od nieruchomości oraz jeden dotyczący podatku od środków transportowych):
  - Upomnienia wystawiono na jedną ratę podatku (jeden przypadek), na dwie raty podatku (31 przypadków) oraz trzy raty podatku (jeden przypadek). Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku upomnienia obejmującego trzy raty podatku od nieruchomości od osób fizycznych pierwotnie wystawiono upomnienia na jedną ratę. Z uwagi jednak na brak zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki poleconej, kolejne upomnienie wystawiono na trzy raty podatku od nieruchomości.
  - Upomnienia dotyczące podatku od nieruchomości wystawiano w terminie od dziewięciu do 80 dni od powstania zaległości lub pierwszych podjętych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty przez podatników, z czego 31 upomnienia wystawiono w terminie od 69 do 80 dni, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 2).
  - Upomnienie obejmujące łącznie I i II ratę za lata 2015-2018 w zakresie podatku od środków transportowych wystawiono w terminie 50 dni od uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zobowiązania.
- W przypadku osób prawnych (siedem zbadanych przypadków dotyczących podatku od nieruchomości):
  - upomnienia wystawiano w terminie od dziesięciu do 151 dni od daty powstania lub pierwszych podjętych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty przez podatników, z czego cztery upomnienia wystawiono w terminie od 63 do 151 dni, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 2).
  - wystawiane upomnienia obejmowały dwie raty podatku (cztery przypadki), trzy raty podatku (jeden przypadek) oraz cztery raty podatku (dwa przypadki), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 3).
- Upomnienia zawierały elementy określone odpowiednio w §8 i §4 rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych odpowiednio z dnia 30 grudnia 2015 r.<sup>49</sup> oraz z dnia 23 lipca 2020 r.<sup>50</sup>, m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia a upomnienia wystawione począwszy od 30 lipca 2020 r., tj. po wejściu w życie ww. rozporządzenia z 2020 r., zawierały pouczenia

<sup>46</sup> §17 ust. 1-3 obowiązującej w latach 2017-2020 Instrukcji ewidencji o poboru opłat w Urzędzie Miejskim w Nidzicy.

<sup>47</sup> W 2017 r. – 1 787 upomnień, w 2018 r. – 2 041, w 2019 r. – 2 134 oraz w 2020 r. – 2 702.

<sup>48</sup> Dobór celowy. Wybrano najwyższe kwoty zaległości, po 10 z poszczególnych lat objętych kontrolą, w tym po 10: z 2017 r. - na kwotę 736,0 tys. zł, tj. 24 % zaległości na koniec roku, z 2018 r. – na kwotę 316,0 tys. zł, tj. 11,8 % zaległości na koniec roku, z 2019 r. – 305,3 tys. zł, tj. 13,3 %, z 2020 r. – 141,3 tys. zł, tj. 3,9 %. Zaległości w 39 przypadkach dotyczyły podatku od nieruchomości oraz w jednym przypadku podatku od środków transportowych.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. (uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.)

<sup>50</sup> Dz. U. poz. 1294.

o obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, wprowadzonego przepisami §4 ust. 6 pkt 6 ww. rozporządzenia.

- W 12 przypadkach na skutek przesłanych upomnień dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 685,9 tys. zł (tj. 45,8 % zaległości objętych tymi upomnieniami), w 28 przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze, po których w 13 przypadkach zapłacono zaległości w łącznej kwocie 480,9 tys. zł (tj. 59,1% kwot, na które je wystawiono).

(akta kontroli str. 29-118)

**3.5.** W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 1 448<sup>51</sup> tytułów wykonawczych. W obowiązującej w Urzędzie Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat wskazano, że jeżeli zaległość objęta upomnieniem nie została w całości zapłacona, na kwoty zaległe sporządza się tytuły wykonawcze w sposób i terminach, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W ww. instrukcji dopuszczono możliwość sporządzenia na kwoty zaległe tytułów wykonawczych w terminach: na zaległości dotyczące I półrocza – najpóźniej do 31 sierpnia danego roku podatkowego, na zaległości II półrocza – najpóźniej do 15 marca następnego roku podatkowego.

Analiza 40 spośród 1 448 tytułów wykonawczych<sup>52</sup> (2,8 %) dotyczących zaległości na łączną kwotę 1 282,4 tys. zł wykazała, że:

- w siedmiu przypadkach wystawiono je w terminie do 60 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu, a w 33 przypadkach – od 69 do 387, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja 4),
- we wszystkich przypadkach tytuły były wystawione zgodnie z wzorami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej,
- niezwłocznie kierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
- nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 29-51, 119-243)

**3.6.** W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 1 112 wezwań do zapłaty<sup>53</sup> podmiotom posiadającym zaległości w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego. W Urzędzie obowiązywała procedura windykacji należności o charakterze publicznoprawnym i należności cywilnoprawnych, zgodnie z którą na bieżąco, nie później niż do 30 września należało wysłać wezwania do zapłaty z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntu<sup>54</sup>.

Analiza 12 spośród 1 112 wezwań do zapłaty<sup>55</sup> (1,1% ich ogółu) zaległości w kwocie 26,5 tys. zł wykazała, że w 2017 r. wezwania do zapłaty wysyłano w terminie - 39 dni w 2018 r. - 48 , zaś w 2019 r. – 46 dni od terminu płatności, który przypadał 31 marca danego roku. W żadnym przypadku nie wysłano wezwania do zapłaty po 30 września danego roku. W wyniku tych wezwań w ośmiu przypadkach dłużnicy zapłacili należności w wysokości 18,9 tys. zł, zaś w trzech na kwotę 7,6 tys. zł, po przekazaniu sprawy do sądu ale przed wydaniem nakazu zapłaty.

(akta kontroli str. 259-271)

<sup>51</sup> W 2017 r. wystawiono 459 tytułów wykonawczych, w 2018 r. – 163, 2019 r. – 546 oraz w 2020 r. – 280.

<sup>52</sup> Dobór celowy, 40 tytułów dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2017-2020, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>53</sup> W 2017 r. – 186 wezwań, w 2018 r. – 216, w 2019 r. – 154 oraz w 2020 r. – 0.

<sup>54</sup> Procedura ta nie precyzowała terminu wysłania wezwań z tytułu opłaty przekształceniowej.

<sup>55</sup> Dobór losowy, po trzy wezwania za lata 2017-2019.

**3.7.** W latach 2017-2019 w Gminie wystąpiło 60 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat na łączną kwotę 297,5 tys. zł, z czego: 20 na kwotę 139,1 tys. zł w 2017 r., 15 – 19,6 tys. zł w 2018 r., 25 – 138,8 tys. zł w 2019 r. W latach 2017-2019 Urząd dokonywał odpisów z tytułu przedawnienia zaległości podatkowych i opłat, w 2020 r. zaś nie dokonywano odpisów z tego tytułu.

Analiza 12 największych kwotowo zaległości przedawnionych wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wystawiano upomnienia i kierowano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych lub komorników sądowych,
- w jednym przypadku dokonano wpisów hipoteki przymusowej na nieruchomości,
- w wszystkich przypadkach urzędy skarbowe umorzyły postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 §2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub komornik sądowy umorzył z urzędu postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 §1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 272-286)

**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. 287)

**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. 288-289)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2017-2019 w Urzędzie nienależycie wywiązywano się z obowiązku ewidencjonowania działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązków przez zobowiązanego przed wystawieniem upomnienia. Było to niezgodne odpowiednio z §4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r., który stanowił, że działania informacyjne musiały być rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności formy działania informacyjnego, daty jego podjęcia oraz §2 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r., który stanowił, że działania informacyjne ewidencjonowane są w systemie teleinformatycznym wierzyciela, jeżeli istnieją warunki techniczne do ich ewidencjonowania w takim systemie, albo w postaci papierowej a zaewidencjonowaniu podlegają forma działania informacyjnego, data jego podjęcia oraz imię i nazwisko osoby, która podjęła działanie informacyjne.

Burmistrz wyjaśnił, działania informacyjne podejmowane były niezwłocznie po upływie terminu płatności przez pracownika odpowiedzialnego za windykację - głównie w formie telefonicznej. W wyniku nawiązania kontaktu i poinformowaniu podatników o braku wpłaty zobowiązań podatkowych oraz konsekwencjach wynikających z ich nieuregulowania, ustalano dłużnikom dodatkowo 7 dniowy termin płatności (od terminu płatności zobowiązania). Działania te były zapisywane w formie notatki lub na wydruku zaległości generowanym w dniu podejmowanych działań informacyjnych. W Urzędzie nie prowadzono jednak ewidencji (rejestr) działań informacyjnych.

(akta kontroli str. 52-60, 244-258)

<sup>56</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.

2. W 35 przypadkach upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego nie zostały niezwłocznie skierowane (przesłane) do zobowiązanego. Było to niezgodne odpowiednio z §7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz z §3 pkt 1 lit. a i pkt 2 z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, który stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie lub wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne. Dotyczyło to podmiotów do których skierowano:
- 31 upomnień<sup>57</sup> z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2017-2020 lub łącznego zobowiązania podatkowego za lata 2018-2019 od osób fizycznych, w terminie od 69 do 80 dni od daty powstania zaległości lub pierwszych podjętych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty przez podatników,
  - cztery upomnienia<sup>58</sup> w podatku od nieruchomości (osoby prawne) w terminie od 63 do 151 dni od daty powstania zaległości lub pierwszych podjętych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty przez podatników,

Burmistrz wyjaśnił, że upomnienia dotyczące zaległości podatku od nieruchomości, podatku rolnego, łącznego zobowiązania podatkowego wystawiane były zgodnie z terminami wskazanymi w obowiązujących przepisach wewnętrznych, tj.: Zarządzeniu Nr 1222/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury windykacji niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym i należności cywilnoprawnych oraz w Załączniku nr 3 do Zarządzeń Nr 1202/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., 1047/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. oraz Nr 465/2020 z 9 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie m.in. instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat.

Zdaniem NIK, Załącznik nr 3 do ww. Zarządzeń Burmistrza nie precyzuje terminu wystawiania upomnień. Dopuszcza on jedynie możliwość wysyłania upomnienia na zaległości z tytułu I raty podatków – rolnego, od nieruchomości i leśnego od osób fizycznych oraz łącznego zobowiązania pieniężnego razem z upomnieniem na II, III i IV ratę tych podatków. Ponadto, w §17 pkt 4 Załącznika nr 3 ww. Zarządzenia Burmistrza natomiast wskazano, że do upomnień stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Przepisy ww. rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2015 r. wskazują zaś, że w przypadku upomnień wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne. Wysyłanie upomnień po upływie dwóch miesięcy nie wypełnia zatem wymogu niezwłocznego działania.

(akta kontroli str. 52-60, 244-255)

<sup>57</sup> Nr: 276/2017, 281/2017, 347/2017, 372/2017, 838/2017, 1894/2017, 385/2018, 389/2018, 413/2018, 451/2018, 531/2018, 724/2018, 1898/2018, 2114/2018, 181/2019, 251/2019, 308/2019, 447/2019, 738/2019, 761/2019, 776/2019, 897/2019, 132/2020, 225/2020, 308/2020, 337/2020, 456/2020, 493/2020, 635/2020, 645/2020, 724/2020.

<sup>58</sup> Nr: 129/2017 w zakresie II, III i IV raty podatku od nieruchomości za 2017 r., 131/2017 w zakresie II i III raty podatku od nieruchomości za 2017 r., 86/2018 w zakresie II raty podatku od nieruchomości za 2018 r., 38/2019 w zakresie XI, XII raty podatku od nieruchomości za 2018 r. oraz I raty podatku od nieruchomości za 2019 r.

3. W siedmiu przypadkach upomnienia dotyczące podatku od nieruchomości od osób prawnych wystawiono niezgodnie z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją ewidencji i poboru podatków i opłat. Dotyczyło to upomnień<sup>59</sup>, którymi objęto od dwóch do pięciu rat podatku od nieruchomości od osób prawnych. Było to niezgodne z §17 ust. 1 Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat, który stanowi, że jeżeli podatnik nie zapłaci należności w terminie płatności podatku lub raty do końca miesiąca, w którym przypada ta płatność, sporządza i wysyła się upomnienie do dłużnika za potwierdzeniem odbioru.

Burmistrz wyjaśnił, że na wystawienie upomnień na łączne raty podatku od osób prawnych miały wpływ następujące zdarzenia: nieterminowe złożenie deklaracji podatkowej przez podmiot (Nr: 118/2017, 131/2017, 86/2018, 94/2018), złożenia wniosku o umorzenie podatku - decyzja odmowna, umorzenie postępowania (Nr: 129/2017, 1167/2017) oraz brak poprawnych danych adresowych, ustalenie aktualnego adresu zobowiązanego podmiotu, po zmianie siedziby( Nr: 38/2019).

(akta kontroli str. 52-60, 1380-1384)

4. W 33 przypadkach wystąpiła zwłoka w wystawianiu tytułów wykonawczych dotyczących podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz łącznego zobowiązania podatkowego. Stwierdzono bowiem, że w:

- 2017 r. zostały one wystawione w terminie od 69 dni do 253 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu. Dotyczyło to dziewięciu tytułów wyznawczych o nr: SW6/205/2017, SW6/229/2017, SW6/241/2017<sup>60</sup>, SW6/246/2017, SW6/256/2017, SW6/320/2017, SW6/330/2017, SW6/393/2017,
- 2018 r. w terminie od 79 dni do 259 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu. Dotyczyło to siedmiu tytułów wyznawczych o nr: SW6/28/2018, SW6/77/2018, SW6/91/2018, SW6/93/2018, SW6/96/2018, SW6/103/2018, SW6/148/2018,
- 2019 r. w terminie od 70 dni do 387 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu. Dotyczyło to dziesięciu tytułów wyznawczych o nr: SW6/26/2019, SW6/36/2019, SW6/52/2019, SW6/118/2019, SW6/169/2019, SW6/253/2019, SW6/356/2019, SW6/357/2019, SW6/377/2019, SW6/466/2019,
- 2020 r. w terminie od 94 dni do 314 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu. Dotyczyło to ośmiu tytułów wyznawczych o nr: SW6/13/2020, SW6/72/2020, SW6/89/2020, SW6/95/2020, SW6/158/2020, SW6/188/2020, SW6/220/2020, SW6/299/2020<sup>61</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że tytuły wykonawcze dotyczące podatku od nieruchomości, podatku rolnego, łącznego zobowiązania podatkowego wystawiane były w większości przypadków zgodnie z terminami wskazanymi w obowiązujących przepisach wewnętrznych, tj.: w Załączniku nr 3 do Zarządzeń Nr 1202/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., 1047/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. oraz Nr 465/2020 z 9 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie instrukcji ewidencji i poboru podatków. Procedury te dopuszczają bowiem możliwość sporządzenia tytułów wykonawczych w następujących terminach: na zaległości dotyczące I półrocza – najpóźniej do 31 sierpnia danego roku podatkowego, na zaległości II półrocza – najpóźniej do 15 marca następnego roku podatkowego.

<sup>59</sup> Nr 118/2017, 129/2017, 131/2017, 1167/2017, 86/2018, 94/2018, 38/2019.

<sup>60</sup> Dotyczy I raty za 2015 r.

<sup>61</sup> Dotyczy XII raty za 2019 r. podatku od nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że kwestie dotyczące m.in. trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych określone zostały przez ustawodawcę w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W związku z tym, wewnętrzne uregulowania kontrolowanej jednostki, odnoszące się do ww. zagadnień nie mogą zastępować przepisów powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli str. 119-255)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano prawidłowo działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze cywilnoprawnym. Jednak w przypadku należności o charakterze publicznoprawnym niektóre działania windykacyjne prowadzono niewłaściwie. Dotyczyło to 35 upomnień (87,5 % badanych), które wysyłano po upływie ponad dwóch miesięcy od daty powstania zaległości lub pierwszych podjętych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty przez podatników oraz 33 tytułów wykonawczych (82,5 % badanych) wysyłanych do urzędów skarbowych po upływie ponad dwóch miesięcy od upływu terminu wskazanego w upomnieniu.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęło 161 wniosków o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych na łączną kwotę 1 429,7 tys. zł, z czego 135 na łączną kwotę 532,1 tys. zł<sup>62</sup> dotyczyło umorzeń, jeden na kwotę 6,2 tys. zł - odroczenia terminu płatności, dwa na kwotę 22,5 tys. zł – rozłożenia płatności podatku na raty, a 23 na kwotę 868,9 tys. zł – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano:

- 30 decyzji umarzających zaległości na łączną kwotę 48,0 tys. zł, w tym:
  - dziewięciu osobom prawnym umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych na łączną kwotę 37,6 tys. zł<sup>63</sup>,
  - 21 osobom fizycznym (w tym jednej prowadzącej działalność gospodarczą) umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości oraz łącznego zobowiązania podatkowego na łączną kwotę 10,4 tys. zł<sup>64</sup>.
- 10 decyzji odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami w wysokości 569,9 tys. zł<sup>65</sup>. Dotyczyło to dwóch osób prawnych i dwóch osób fizycznych oraz sześciu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Uzasadnieniem udzielonych ulg były: ciężka sytuacja finansowa i zdrowotna (w 22 decyzjach dotyczących umorzeń oraz odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami przyznanych osobom fizycznym), wysoki spadek sprzedaży w okresie trwania robót drogowych i związanych z tym

<sup>62</sup> Z czego: 527,2 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych, 4,9 tys. zł odsetek.

<sup>63</sup> Z czego: 31,8 tys. zł – podatek od nieruchomości, zaś 5,8 tys. zł – podatek od środków transportowych.

<sup>64</sup> Z czego: 7,5 tys. zł - podatek od nieruchomości, zaś 2,3 tys. zł – łączne zobowiązanie podatkowe i 0,6 tys. zł – podatek rolny.

<sup>65</sup> Z czego: 535,1 tys. zł dotyczyło należności głównej, zaś 34,8 tys. zł – odsetek.

utrudnień z dojazdem klientów do miejsca prowadzenia działalności podatnika, spadek zamówień na podstawową produkcję spowodowany pandemią Covid-19, przeprowadzone inwestycje i wynikające z nich trudności finansowe, podwyżka kosztów dowozu drewna w związku z budową drogi krajowej S7 oraz ograniczenia produkcji przedsiębiorców i związany z tym interes publiczny, m.in. utrzymanie miejsc pracy (w 18 decyzjach, którymi udzielono umorzeń oraz odroczone lub rozłożono na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami podmiotom gospodarczym)<sup>66</sup>.

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

(akta kontroli str. 290-295, 495-1256, 1385-1540)

**4.2.** W latach 2017-2020 podatnicy nie odwoływali się od decyzji Burmistrza do organów wyższej instancji.

(akta kontroli str. 296-297)

**4.3.** Analiza dokumentacji 40 postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2017-2020, w wyniku których wydano 30 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 48 tys. zł<sup>67</sup> oraz 10 decyzji odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami na kwotę 569,9 tys. zł, wykazała m.in., że:

- Wszystkie decyzje wydawano w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej.
- 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).
- Wnioski podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej, (we wszystkich przypadkach brakujące identyfikatory znajdowały się we wnioskach lub dokumentach przedłożonych przez podatników na żądanie organu podatkowego), przy czym pięć wniosków złożonych przez jednego podatnika zostało podpisanych tylko przez jedną z osób uprawnionych, zgodnie z Krajowym Rejestrem Sądowym<sup>68</sup> do reprezentacji tego podmiotu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 1).
- W 18 postępowaniach (45 % badanych) organ podatkowy podejmował niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122). W 12 przypadkach opisanych w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2) nie zgromadzono wszystkich dowodów, które potwierdzałyby okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie ww. ulg, zaś w 10 przypadkach opisanych w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 3) postępowanie podatkowe, w tym dowody zgromadzone w jego toku, nie wykazało, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, umożliwiające ich udzielenie.
- 40 decyzji zawierało elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony i organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie

<sup>66</sup> Dotyczyło to 11 osób prawnych oraz siedmiu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

<sup>67</sup> Jedną decyzję nr Fn.3120.1.1.2018 w dniu 24 lipca 2018 r. wydał Wójt Gminy Janowo, w związku z postanowieniem SKO w Olsztynie znak: SKO.53.828.2018 z 13 lipca 2018 r. wyznaczającym ww. Wójta do rozpatrzenia wniosku dot. umorzenia zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości rodziny Zastępcy Burmistrza Nidzicy.

<sup>68</sup> Dalej: KRS.



o trybie odwoławczym, przy czym w przypadku 22 decyzji niewłaściwie wywiązano się z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 4).

- Dokonywano odpisów z tytułu umorzenia zaległości podatkowych w dniu wydania decyzji w sprawie umorzeń.

Spośród 40 postępowań 18 (45 % badanych) z nich zostało przeprowadzonych zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 299-1256, 1385-1540)

**4.4.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki umorzenia zaległości podatkowych z urzędu.

(akta kontroli str. 298)

**4.5.** W latach 2017-2020 na podstawie art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej Burmistrz, na podstawie 15 decyzji udzielił jedenastu podatnikom, pomocy de minimis w łącznej kwocie 69,0 tys. zł. I tak:

- pięciu podmiotom gospodarczym sześcioma decyzjami umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 32,5 tys. zł., przy czym pomoc de minimis była równa kwocie umorzenia,
- sześciu podmiotom na podstawie dziewięciu decyzji odroczone lub rozłożono na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 559,4 tys. zł, udzielona z tego tytułu pomoc de minimis wyniosła 36,5 tys. zł.

(akta kontroli str.1257-1263)

**4.6.** Analiza dokumentacji 15 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis<sup>69</sup> 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 stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis<sup>70</sup>.
- 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 minimis<sup>71</sup>, 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).
- 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

<sup>69</sup> Badaniem objęto te postępowania, które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis.

<sup>70</sup> Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1; dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

<sup>71</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 311, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji.

zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie<sup>72</sup>.

- Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1257-1307)

**4.7.** W latach 2017-2020 Burmistrz złożył 15 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>73</sup>, w których wykazał 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 SHRIMP<sup>74</sup>.

Badanie tych sprawozdań wykazało, że w przypadku ulg podatkowych 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 publicznych<sup>75</sup>, 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. 1264-1277)

**4.8.** W okresie objętym kontrolą Urząd podawał do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, 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. Dane<sup>76</sup> 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. 1308-1331)

**4.9.** W latach 2017-2020 w Urzędzie obowiązywały zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym określone uchwałą<sup>77</sup> z dnia 28 września 2017 r. Rady Miejskiej w Nidzicy<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

<sup>73</sup> Dalej: UOKiK.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

<sup>76</sup> Stwierdzono na podstawie analizy 16 postępowań podatkowych z próby wybranej do analizy prawidłowości umorzeń podatkowych, których rozstrzygnięcia zawarto w tych wykazach, w tym: jednego ujętego w wykazie za 2017 r., sześciu – w wykazie za 2018 r., pięciu - za 2019 r. oraz czterech – za 2020 r.

<sup>77</sup> Uchwała nr L/703/2014 z 30 października 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Nidzica oraz jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić

W okresie tym Burmistrz, zgodnie z ww. uregulowaniami udzielił dwóch ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym. W jednym przypadku umorzono z urzędu zaległości czynszowe 12 osób<sup>79</sup> w łącznej kwocie 64,1 tys. zł, a w jednym na wniosek strony umorzono należności w wysokości 4,3 tys. zł z tytułu czasowego przechowywania psa w schronisku.

(akta kontroli str. 1332-1368)

**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. 287)

**4.11.** W latach 2017-2020 zagadnienia związane ze stosowaniem zwolnień i ulg podatkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str.288-289)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku pięciu wniosków o umorzenie zaległości podatkowych (12,5 % zbadanych) dotyczących jednego podatnika nie wezwano go do ich uzupełnienia w trybie art. 169 §1 Ordynacji podatkowej, mimo że były one podpisane tylko przez jedną z osób uprawnionych. Zgodnie natomiast z KRS, prawo reprezentowania podmiotu posiadały łącznie dwie osoby, tj.: przewodniczący i wiceprzewodniczący, bądź przewodniczący lub wiceprzewodniczący oraz skarbnik lub sekretarz. W ww. sprawach przeprowadzono postępowania podatkowe, które zakończone zostały wydaniem pięciu decyzji<sup>80</sup> umarzających zaległości podatkowe z tytułu podatku od środków transportowych na łączną kwotę 5,8 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że od wielu lat osobisty i telefoniczny kontakt z Urzędem zawsze miała przewodnicząca Zarządu. Nie sądziliśmy, że nie jest Jej znany zakres uprawnień wynikający z KRS. Ufając wiedzy Przewodniczącej Zarządu nie zwrócono uwagi na brak podpisu drugiej osoby.

(akta kontroli str. 495-664, 244-255)

2. W 12 postępowaniach (30% zbadanych), zakończonych wydaniem 10 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 37,4 tys. zł oraz dwóch odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 19,4 tys. zł nie zgromadzono dowodów, które w pełni potwierdzałyby okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie ww. ulg. Nie wywiązano 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, wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Ponadto w ośmiu z ww. postępowań<sup>81</sup>, w wyniku których umorzono sześciu podatnikom podatek od nieruchomości w kwocie 3,5 tys. zł oraz łączne zobowiązanie

---

pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz Uchwała nr XLI/580/2017 z 28 września 2017 r. w tej samej sprawie (dalej: uchwały w sprawie ulg cywilnoprawnych).

<sup>78</sup> Rada Miejska w Nidzicy 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.15zzzf 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.).

<sup>79</sup> w tym: pięciu zmarłych.

<sup>80</sup> Fn.3124.3.1.2018, Fn.3124.3.3.2018, Fn.3124.3.1.2017, Fn.3124.3.3.2017, Fn.3124.3.5.2018.

<sup>81</sup> Nr: Fn.3120.2.12.2019, Fn.3120.2.28.2020, Fn.3127.2.4.2020, Fn.3120.2.54.2020, Fn.3120.2.7.2018 Fn.3127.2.5.2020, Fn.3127.2.1.2019, Fn.3127.2.2.2019.

podatkowe w kwocie 0,2 tys. zł, nie w pełni przestrzegano także wewnętrznych procedur postępowania przy udzielaniu ulg podatkowych i niepodatkowych<sup>82</sup>. W przypadkach, gdy podatnicy złożyli oświadczenia o ich stanie majątkowym, nie wzywano bowiem pisemnie wnioskodawców do przedłożenia dokumentów poświadczających okoliczności, o którym mowa była w oświadczeniach, do czego zobowiązywał punkt 10 tych procedur.

Dotyczyło to m.in. postępowań:

- Nr: Fn.3120.2.14.2018 oraz Fn.3120.2.17.2018, po przeprowadzeniu których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe za lata 2013-2015 i 2018 r. w łącznej kwocie 8,1 tys. zł (umorzono odpowiednio: 3,4 tys. zł oraz 4,7 tys. zł).

Organ nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego przesłanki, na które powołał się podatnik we wniosku, m.in. wysokości ponoszonych kosztów prowadzonych działań oraz osiągniętych przychodów, poniesionych kosztów, wysokości wymagalnych zobowiązań i należności czy stanu środków na rachunku bankowym. Okoliczności te miały istotne znaczenie, w sprawie bowiem podatnik wskazał we wniosku z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazał, że osiągnięty dochód na dzień 31 lipca 2018 r. wynosił 60,9 tys. zł, a stan środków na rachunku bankowym na dzień 25 sierpnia 2018 r. wynosił 32,9 tys. zł. (wnioski o umorzenie złożono odpowiednio 27 lipca i 27 sierpnia 2018 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że Organ podatkowy kierował się zasadą dobrej wiary i budowaniem zaufania do organu podatkowego, podmiot działał w interesie społecznym. Przyjęto za wiarygodne złożone dokumenty.

(akta kontroli str. 665-709, 244-255)

- Nr Fn.3120.2.4.2019, którą umorzono zaległość podatkową w kwocie 21,3 tys. zł.

Podatnik uzasadnił wniosek wysokim spadkiem sprzedaży spowodowanym robotami drogowymi, które utrudniały dojazd do miejsca w którym prowadził działalność w okresie od 2017 r. do września 2018 r., trudną sytuacją finansową od kilku lat oraz osiągnięciem strat we wszystkich rodzajach działalności. Pomimo wezwania Organu o dostarczenie dowodów potwierdzających m.in. wysoki spadek sprzedaży w okresie w czasie trwania robót drogowych oraz danych dotyczących aktualnej sprzedaży, podatnik nie przedstawił żądanych dokumentów. Załączona do wniosku dokumentacja dotycząca przychodów ze sprzedaży za lata 2017-2018 nie potwierdzała natomiast ww. przesłanek, gdyż m.in. w 2018 r.: spadek obrotów wystąpił w czterech spośród dziewięciu prowadzonych rodzajów działalności, a przychody ogółem wzrosły o 0,7%. Ponadto zadłużenie wnioskodawcy od 23 listopada 2015 r. do 30 stycznia 2019 r. systematycznie malało<sup>83</sup>, co świadczy o zdolności podmiotu do regulowania zobowiązań.

Burmistrz wyjaśnił, że organ podatkowy nie w pełni zweryfikował informacje wskazane we wniosku, uzupełnieniu do wniosku oraz odpowiedzi na wezwanie z dnia 12 lutego 2019 r. poprzez przeoczenie. W opinii organu inne zgromadzone dowody w prowadzonym postępowaniu wskazywały na przyznanie ulgi. Wskazał również, że podmiot, któremu udzielono ulgi jest

<sup>82</sup> Załącznik nr 4 do Zarządzenia Burmistrza w sprawie Instrukcji ewidencji i poboru podatków i opłat.

<sup>83</sup> Od 381,5 tys. zł w 2015 r. przez 322,1 tys. zł w 2016 r., 317,8 tys. zł w 2017 r., 319,7 tys. zł do 214,5 tys. zł w 2019 r.

dużym podmiotem działającym na rynku niszowym oraz daje zatrudnienie mieszkańcom Gminy Nidzica.

(akta kontroli str. 710-850, 244-255)

- Nr Fn.3120.2.12.2019<sup>84</sup>, Fn.3120.2.28.2020, Fn.3127.2.4.2020, Fn.3120.2.54.2020, Fn.3127.2.5.2020, Fn.3127.2.1.2019 oraz Fn.3127.2.2.2019, którymi umorzono pięciu podatnikom podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 3,6 tys. zł oraz łączne zobowiązanie podatkowe w kwocie 2,0 tys. zł.

W toku prowadzonych postępowań podatkowych wnioskodawcy nie przedstawili dokumentów potwierdzających okoliczności podane w złożonych wnioskach o udzielenie ulgi oraz oświadczeniach o ich stanie majątkowym dotyczących m.in.: utraty pracy, zaświadczenia o wynagrodzeniu, posiadanych umów kredytowych i decyzji 500 plus oraz wydatków ponoszonych na: ochronę zdrowia, utrzymanie mieszkania, zajęcia rozwojowe dzieci za ostatnie dwa miesiące.

Burmistrz wyjaśnił, że w opinii organu inne zgromadzone dowody w prowadzonych postępowaniach wskazywały na przyznanie ulgi.

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące w Urzędzie procedury postępowania przy udzielaniu ulg podatkowych obowiązywały w przypadku niedostarczenia przez wnioskodawców dokumentów potwierdzających okoliczności podane przez nich w oświadczeniach o ich stanie majątkowym do ich dostarczenia. Taki sposób postępowania został określony w punkcie 10 ww. procedur.

(akta kontroli str.244-255, 1385-2540)

- Nr Fn.3120.3.10.2019, którą odroczone zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 5,5 tys. zł.

Okolicznością, na którą powołał się podatnik we wniosku o udzielenie ulgi był, m.in. wyraźny spadek zamówień na produkcję spowodowany przestojem największego zleceniodawcy wnioskodawcy. Organ, nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego ww. okoliczności. W toku postępowania podatkowego, podatnik pomimo wezwania Organu nie przedstawił dowodów potwierdzających także wysokość środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowym, wymagalnych należności i zobowiązań, przychodów za sierpień 2019 r., oraz remanentu według stanu na 1 stycznia 2019 r. oraz na początek sierpnia 2019 r. Pozyskanie tych dokumentów miało istotne znaczenie, bowiem z informacji przedstawionej przez podatnika na wezwanie Organu wynikało, że na koniec lipca 2019 r. dochód podatnika wynosił 52,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 244-255, 885-964)

3. W 10 postępowaniach (25% zbadanych), zakończonych wydaniem pięciu decyzji umarzających jednemu podatnikowi podatek od środków transportowych w łącznej kwocie 5,8 tys. zł oraz czterech decyzji odraczających zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami czterem podatnikom w łącznej kwocie 313,4 tys. zł, postępowanie podatkowe, w tym dowody zgromadzone w jego toku, nie wykazało, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, umożliwiające udzielenie ulgi.

Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

---

<sup>84</sup> Fn.3120.2.12.2019 (jedna decyzja z 25 lipca 2019 r. umarzająca podatek od nieruchomości w kwocie 3,0 tys. zł oraz rozkładająca na raty zaległości podatkowe wraz z odsetkami w kwocie 2,9 tys. zł.

- Nr Fn.3124.3.1.2018, Fn.3124.3.3.2018, Fn.3124.3.5.2018, Fn.3124.3.3.2017, Fn.3124.3.1.2017, którymi umorzono podatek od środków transportowych na łączną kwotę 5,8 tys. zł.

Podatnik we wnioskach z: 22 lutego 2017 r., 22 września 2017 r., 16 lutego 2018 r., 8 października 2018 r., 28 listopada 2018 r., udzielenie ulgi uzasadnił m.in. trudną sytuacją finansową ze względu na spłacanie dwóch długoterminowych kredytów zaciągniętych w 2011 r. z przeznaczeniem na rozbudowę prowadzonego przedsiębiorstwa. W postępowaniach podatkowych nie zgromadzono dowodów potwierdzających, m.in. stan aktualnego zadłużenia z tytułu ww. kredytów, a z załączonych do wniosków dokumentów nie wynikało, że podatnik miał trudności w regulowaniu zobowiązań. Dane z bilansów za lata 2015-2017 wykazywały, że wskaźnik bieżącej płynności systematycznie wzrastał, bowiem wynosił odpowiednio: 0,94, 1,24 oraz 2,75. Trudnej sytuacji podatnika nie potwierdzają także informacje załączone do wniosków, wynika z nich bowiem, że wnioskodawca osiągnął zysk netto wynoszący, tj. na dzień: 22 lutego 2017 r. – 247,2 tys. zł, 31 sierpnia 2017 r. - 263,6 tys. zł., 31 stycznia 2018 r. – 78,3 tys. zł, 30 września 2018 r. – 706,1 tys. zł., 31 października 2018 r. – 1 186,5 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, m.in., że ulgi udzielono z uwagi na fakt, iż misją wnioskodawcy było działanie na rzecz wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością intelektualną, tworzenia warunków przestrzegania wobec nich praw człowieka, prowadzenia ich ku aktywnemu uczestnictwu w życiu społecznym oraz wspieranie ich rodzin. Wyjaśnił także, że zadaniem Gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy a mieszkańcami Gminy są osoby zdrowe i chore. Przesłanką udzielenia ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych było również zaciągnięcie kredytów na kilka inwestycji i ich spłata w określonych w umowie terminach. Należy nadmienić, że Organ podatkowy od 2019 r. nie umarza temu podatnikowi podatku od środków transportowych.

(akta kontroli str. 244-255, 495-664)

- Nr Fn.3120.3.3.2019, którą odroczone zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 56,7 tys. zł.

Podatnik uzasadnił wniosek o udzielenie ulgi poniesionymi nakładami finansowymi w wysokości 7 500 tys. zł na remont, rewitalizację i modernizację budynków przeznaczonych na cele produkcyjne. Organ, nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego ww. okoliczności. W toku postępowania podatkowego, podatnik pomimo wezwania Organu nie przedstawił dowodów potwierdzających także wysokość środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Pozyskanie tych informacji miało istotne znaczenie, bowiem z dokumentów finansowych za lata 2017-2019 (bilans i rachunek zysków i strat) wynikało, że wnioskodawca osiągnął zysk netto w wysokości 33,2 tys. zł – w 2016 r., 40,4 tys. zł – w 2017 r. oraz 132,8 tys. zł – w 2018 r. i 36,3 tys. zł - na dzień 31 marca 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Organ znał sytuację podatników, bowiem w niektórych przypadkach przyjmował podatników, którzy składali wnioski. Podatnicy ustnie informowali Burmistrza o swojej trudnej sytuacji. Organ brał pod uwagę historię płatności w poprzednich latach podatkowych, kierował się stanem zaległości podatnika wobec gminy. Organ podatkowy kierował się zasadą dobrej wiary i budowaniem zaufania do organu podatkowego, dlatego

nie wzywał podatników do uzupełniania wszystkich dokumentów w przypadku kiedy udzielana była ulga inna jak umorzenie.

(akta kontroli str. 244-255, 295-1030)

- Nr Fn.3120.3.1.2017 i Fn.3120.3.1.2018, którymi odroczone jednemu podatnikowi zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 228,8 tys. zł.

Podatnik we wnioskach o udzielenie ulgi powołał się m.in. na ograniczenie produkcji drewna w związku z budową drogi S7 oraz podwyżką kosztów dowozu drewna ze względu na zmianę trasy dojazdu, a także utratą klientów w związku z utrudnieniami dojazdu do zakładu. Organ, nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego ww. okoliczności. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono także dowodów potwierdzających wysokość naliczanych odsetek i kar umownych przez głównego dostawcę surowca oraz dokumentów potwierdzających okoliczności podane w oświadczeniu podatnika o jego majątkowym a dotyczące ponoszonych wydatków na ochronę zdrowia oraz wydatków na utrzymanie (gaz, prąd, woda) za ostatnie dwa miesiące.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Organ znał sytuację podatników, bowiem w niektórych przypadkach przyjmował podatników, którzy składali wnioski. Podatnicy ustnie informowali Burmistrza o swojej trudnej sytuacji. Organ brał pod uwagę historię płatności w poprzednich latach podatkowych, kierował się stanem zaległości podatnika wobec gminy. Organ podatkowy kierował się zasadą dobrej wiary i budowaniem zaufania do organu podatkowego, dlatego nie wzywał podatników do uzupełniania wszystkich dokumentów w przypadku kiedy udzielana była ulga inna jak umorzenie.

Postępowania prowadzone były dla osoby fizycznej, a podatnik przedstawiał sytuację Spółki, która jest odrębnym podmiotem i nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Ponadto ulga o jaką wnioskował podatnik nie stanowiła utraconych dochodów dla gminy. Zaległość została uregulowana.

(akta kontroli str. 244-255, 1031-1092)

- Nr Fn.3120.3.6.2019 i Fn.3120.3.5.2019, którymi odroczone dwóm podatnikom prowadzącym spółkę cywilną zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 14,0 tys. zł.

W toku postępowania podatkowego podatnicy złożyli oświadczenia o stanie majątkowym, wymagane obowiązującą w Urzędzie procedurą postępowania przy udzielaniu ulg. W oświadczeniach tych podali, m.in. w wyniku zaciągnięcia kredytu inwestycyjnego do zapłaty pozostała kwota 823,2 tys. zł, zobowiązania wobec ZUS oraz Starostwa Powiatowego stanowią kwotę ok. 9,3 tys. zł oraz opłaty za internet, ogrzewanie i telewizję wynoszą łącznie 3,1 tys. zł. W toku postępowania podatkowego, Organ, nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego ww. dane mimo, że zgodnie z oświadczeniem o stanie majątkowym, stanowiącym załącznik nr 1 do procedury postępowania przy udzielaniu ulg, podatnik zobowiązany został do załączenia kserokopii dokumentów potwierdzających stan faktyczny, a w przypadku wydatków na utrzymanie również rachunków za ostatnie dwa miesiące.

Burmistrz wyjaśnił, m.in., że Organ znał sytuację podatników, bowiem w niektórych przypadkach przyjmował podatników, którzy składali wnioski. Podatnicy ustnie informowali Burmistrza o swojej trudnej sytuacji. Organ brał pod uwagę historię płatności w poprzednich latach podatkowych, kierował się stanem zaległości podatnika wobec gminy oraz zasadą dobrej wiary

i budowaniem zaufania do organu podatkowego, dlatego nie wzywał podatników do uzupełniania wszystkich dokumentów w przypadku kiedy udzielana była ulga inna jak umorzenie.

(akta kontroli str. 244-255, 1158-1226)

Zdaniem NIK, podstawą do skorzystania z uznania administracyjnego wynikającego z art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, powinno być zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego pozwalającego na potwierdzenie lub zaprzeczenie istnienia ustawowych przesłanek do udzielania ulg, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Zatem to, czy przesłanki umorzenia istnieją w danej sprawie, może być ustalone po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego (art. 191 ww. ustawy), a powinno je poprzedzać wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 187 §1 ustawy), dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych (art. 122). Instytucja umorzenia jest bowiem najdalej idącą ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych prowadzącą do wygaśnięcia zobowiązania. Mając na uwadze obowiązującą konstytucyjną zasadę powszechności opodatkowania, udzielenie ulgi w formie umorzenia należy zatem traktować jako instytucję nadzwyczajną, uzasadnioną wyjątkowymi sytuacjami. Należności podatkowe stanowią bowiem źródło dochodów gminy, które mają wpływ na jej sytuację finansową oraz zakres realizowanych zadań własnych.

NIK zwraca również uwagę, że w wyroku z 2016 r. Sąd stwierdził<sup>85</sup> m.in., że umorzenie zaległości podatkowych nie może być sposobem kompensowania poniesionych przez podatnika nakładów.

Z orzecznictwa w tym zakresie wynika również, że:

- podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą, powinien zważać na wysokość dochodów, obciążenia oraz zabezpieczyć środki na ten cel. Niemożliwe jest umarzenie przez organ podatkowy kolejnych rat podatku firmie przynoszącej zyski. Byłoby to bowiem kredytowanie działalności gospodarczej przez Skarb Państwa. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 7.05.2009 r., I SA/OI 157/09),
- ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku. Interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 22.04.1999 r., SA/Sz 850/98),
- w interesie publicznym leży wywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych, przez co realizowana jest zasada wykonywania obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18.05.2012 r., I SA/Lu 108/12).

4. W przypadku 22 decyzji (55 % badanych)<sup>86</sup> o udzieleniu ulg podatkowych, nienależycie wywiązano się z obowiązku sporządzenia uzasadnienia

<sup>85</sup> I SA/Bd 129/16 - Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 maja 2016 r.

<sup>86</sup> Dotyczyło to decyzji nr: Nr: Fn.3120.2.12.2019, Fn.3120.2.28.2020, Fn.3127.2.4.2020, Fn.3120.2.54.2020, Fn.3127.2.5.2020, Fn.3127.2.1.2019, Fn.3127.2.2.2019, Fn.3120.2.4.2019, Fn.3120.2.10.2018, Fn.3120.2.17.2018, Fn.3120.2.14.2018, Fn.3120.3.6.2019, Fn.3120.3.5.2019, Fn.3120.3.10.2019, Fn.3120.3.3.2019, Fn.3120.3.1.2017, Fn.3120.3.1.2018, Fn.3124.3.1.2018, Fn.3124.3.3.2018, Fn.3124.3.5.2018, Fn.3124.3.3.2017, Fn.3124.3.1.2017.



faktycznego decyzji. Nie wskazano w nich bowiem tych faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, pomimo że wymóg ten wynikał z art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że Organ znał sytuację podatników, którzy składali wnioski. Podatnicy ustnie informowali Burmistrza o zaistniałej swojej trudnej sytuacji. Organ podatkowy kierował się zasadą dobrej wiary i budowaniem zaufania do organu podatkowego, dlatego m.in. nie wzywał podatników do uzupełniania wszystkich dokumentów albo przyjmowano za wiarygodne złożone dokumenty.

(akta kontroli str. 495-1226, 1376-1379)

#### 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). Pomocy publicznej w związku z ww. ulgami udzielano zgodnie z przepisami prawa. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, tj. stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W Urzędzie przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie ulg cywilnoprawnych.

NIK negatywnie ocenia jednak sposób prowadzenia postępowań podatkowych w sprawie przyznania ulg podatkowych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w 22 badanych postępowaniach (55%). Dotyczyły one niewywiązania się organu podatkowego z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiałów dowodowych potwierdzających m.in. sytuację finansową wnioskodawców (art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej), nieprawidłowego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji (210 §4 Ordynacji podatkowej) oraz udzielenia ulg niektórym wnioskodawcom, pomimo iż postępowanie podatkowe, w tym zgromadzone w jego toku dowody nie wykazały, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, umożliwiające udzielenie ulgi.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

#### Uwagi

Stwierdzone nieprawidłowości z zakresie windykacji należności oraz udzielania ulg podatkowych wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i wdrożenie rozwiązań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie.

#### Wnioski

1. Niezwłoczne kierowanie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.
2. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulg.
3. Sporządzanie uzasadnień faktycznych decyzji w sprawie ulg podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.

## 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 wykorzystania uwag i 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, 19 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*

.....  
*podpis*