



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.03.2021

Pan
Wojciech Karol Iwaszkiewicz
Burmistrz Giżycka
Urząd Miejski w Giżycku
Aleja 1 Maja 14
11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Giżycku, Aleja 1 Maja 14, 11-500 Giżycko (dalej: Urząd lub Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Karol Iwaszkiewicz, Burmistrz Giżycka od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/24/2021 z 23 lutego 2021 r.2. Agnieszka Kielbik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/34/2021 z 1 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano na ogół prawidłowe i skuteczne działania w celu pozyskania dochodów własnych. Prawidłowo ustalano wymiar podatków i opłat lokalnych, w tym m.in. właściwie 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 gruntów³. Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i oddawaniu nieruchomości w najem postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ oraz obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej⁵.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 2040, dalej: ustawa przekształceniowa.

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁵ Nr XLIV/72/06 z 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych, Nr XX/14/08 z 17 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania i wydzierżawiania mienia Gminy Miejskiej Giżycko, Nr XXX/20/09 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych, Nr XXX/20/09 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały.

Nr XIX/26/04 z 29 kwietnia 2004 r w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych oraz sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste gruntu, Nr VI/3/11 z 20 stycznia 2011 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych.

W Urzędzie podejmowano także działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, m.in. dokonywano analizy sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian wysokości stawek podatków i opłat. Prowadzono również działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów, skutkujące zwiększeniem w 2020 r. względem roku poprzedniego wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podjęto także działania w celu przyciągnięcia nowych podmiotów gospodarczych, m.in. utworzono Punkt Obsługi Inwestora, powołano Pełnomocnika Burmistrza do spraw Strategii i Rozwoju Miasta oraz wprowadzono zachęty inwestycyjne w postaci zwolnień z podatku od nieruchomości.

Działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat były na ogół prawidłowe i rzetelne. Z dużą częstotliwością monitorowano wpływy należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach prowadzono działania informacyjne oraz wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego ewidencjonowania działań informacyjnych, przypadków nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów egzekucyjnych jak i niewystawienia tych tytułów. Nie zaewidencjonowano również w księgach rachunkowych odpisów z tytułu przedawnienia należności we właściwych okresach sprawozdawczych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej oraz na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami udzielano pomocy publicznej. Nie w pełni natomiast przestrzegano wymogów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶. Wystąpiły bowiem przypadki załatwienia sprawy po terminie, niewyznaczenia stronom w siedmiu postępowaniach siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, niewywiązania się z obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego, potwierdzającego sytuację materialną wnioskodawców. Nieterminowo przekazywano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) sprawozdania z udzielonej pomocy. Ponadto niedokonano lub nieterminowo wykonano odpisy aktualizujące dotyczące należności przedawnionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

1.1. Dochody ogółem Gminy w latach 2017-2020 systematycznie wzrastały (od 6 do 14%) i wyniosły: 112,7 mln zł w 2017 r., 128,9 mln zł w 2018 r., 146,3 mln zł w 2019 r. oraz 160,2 mln zł w 2020 r. W okresie tym nastąpił w tym również wzrost dochodów własnych z 54,5 mln zł w 2017 r. do 85,4 mln zł w 2020 r. Struktura dochodów własnych była następująca:

- Podatki stanowiły od 16 do 23% dochodów własnych i w latach 2017-2019 kształtowały się na stałym poziomie (około 12,5 mln zł). Ich znaczny wzrost odnotowano w 2020 r. (o 22% w porównaniu do 2019 r.) i wyniosły one 15,5 mln zł. Największe wpływy odnotowano z tytułu podatku od nieruchomości (o 83%), czynności cywilnoprawnych (o 12%) oraz od środków transportu (3%). W każdej z tych kategorii największy wzrost przypadła na 2020 r. i wyniósł on odpowiednio: o 21%, 20% i 34%.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- Pozostałe dochody własne stanowiły 26% ogółu dochodów własnych. Kształtowały się one na poziomie 12,1 mln zł w 2017 r., 20 mln zł w 2018 r., 19,3 mln zł w 2019 r. oraz 24,5 mln zł w 2020 r. Największy ich wzrost względem roku poprzedniego nastąpił w 2020 r., tj. wzrosły o 27%. Wśród pozostałych dochodów własnych największy wzrost w 2020 r. odnotowano w kategoriach: dotacje z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego o 2 mln zł) oraz dochodu z majątku Gminy (wzrost o 3 mln).
- Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2017-2020 stanowił od 2,5 % do 1% dochodów własnych. Jego poziom zmniejszył się z 1,4 mln zł do 0,8 mln zł, przy czym w 2020 r. nastąpił jego wzrost względem roku poprzedniego o 25%.
- Udział w podatku dochodowym od osób prawnych w latach 2017-2020 stanowił od 41,9% do 30,4% dochodów własnych. Jego poziom zwiększył się z 22,9 mln zł do 25,9 mln zł, przy czym w 2020 r. nastąpił ich spadek względem roku poprzedniego o 9%.
- Opłaty (w każdym roku okresu objętego kontrolą) stanowiły mniej niż 1% w dochodach własnych. W latach 2017-2019 utrzymywały się na podobnym poziomie wynoszącym od 522,9 tys. zł w 2017 r. do 571,6 tys. zł w 2019 r. W 2020 r. nastąpił spadek tych dochodów o 19% (o 463,1 tys. zł) w porównaniu do roku wcześniejszego.

(akta kontroli str. 6-7)

1.2. Sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 oraz związany z nią spadek poziomu wpływów w 2020 r. (do 7% w stosunku do 2019 r) spowodowały wstrzymanie inwestycji zarówno w 2020 r. jak i w 2021 r. Skarbnik Gminy wyjaśniła działania Gminy skupiły się głównie na zrealizowaniu zadań rozpoczętych, w szczególności z udziałem środków unijnych oraz innych form dofinansowania. Wskazała, że w 2021 r. w głównej mierze skupiono się na dokonywaniu oszczędności oraz realizacji zadań inwestycyjnych, które mają wpłynąć w przyszłości na zwiększenie dochodów Gminy, a także na zadaniach z udziałem środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 6-9)

1.3. Gmina uzyskała wpływy z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości w wysokości 718 tys. zł w 2016 r., 649,3 tys. zł w 2017 r. oraz 800,7 tys. zł w 2018 r. Po wejściu z dniem 1 stycznia 2019 r. w życie zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, wpływy z opłat za nabycie prawa własności wyniosły 133,8 tys. zł w 2019 r. oraz 98,9 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 0,9% i 0,6% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy. W 2019 r. wydano 1 211 zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wydane zaświadczenia dotyczyły wszystkich 70 nieruchomości, które na mocy ww. ustawy podlegały zmianie statusu z użytkowania wieczystego na prawo własności.

(akta kontroli str. 28-32, 36-39)

1.4. Analiza 30 spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wykazała m.in., 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. Ustalono również, że prawidłowo zastosowano bonifikaty

w przypadku otrzymania deklaracji o wniesieniu opłaty jednorazowej. Bonifikatę wynoszącą 99% przysługującą w przypadku wniesienia opłaty jednorazowej zastosowano w 29 przypadkach, tj. we wszystkich w jakich strona złożyła stosowny wniosek w tej sprawie. Było to zgodne z Uchwałą Nr LVIII/117/2018 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 24 października 2018 r.⁸ W każdym zbadanym przypadku, ustalona przez Urząd opłata jednorazowa została wniesiona w należytym wysokości. Zbadane zaświadczenia, zgodnie z art. 4 ust. 7 ww. ustawy, zostały przekazane do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie wynoszącym od jednego do 11 dni.

(akta kontroli str. 28-30)

1.5. W Urzędzie prowadzono w formie elektronicznej bazę ewidencji podatkowej nieruchomości dla osób fizycznych i osób prawnych (w systemie informatycznym FISKUS). Baza ta zawierała aktualizowane na bieżąco dane otrzymywane od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Giżycku (dalej: PINB).

(akta kontroli str.23-26, 40-45, 102-105)

1.6. W 2017 r. Urząd otrzymał od PINB informacje dotyczące ośmiu pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego oraz 12 zgłoszeń zakończenia budowy obiektu budowlanego, w 2018 r. – 10 pozwoleń oraz 15 zgłoszenia, w 2019 r. – 15 pozwoleń oraz 12 zgłoszeń, zaś w 2020 r. – cztery pozwolenia oraz pięć zgłoszeń. Właściciele wszystkich ujętych w informacjach PINB nieruchomości 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.

(akta kontroli str. 23-26, 40-45, 102-105)

1.7. Analiza 20 spraw dotyczących ustalenia podatku od nieruchomości od osób fizycznych wykazała m.in., że w siedmiu przypadkach informacja dotycząca wystąpienia okoliczności powstania obowiązku podatkowego została złożona do Urzędu terminowo, zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁹. W 13 przypadkach, informacja ta została złożona z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 105 dni. W dziewięciu z 13 spraw Urząd skorzystał z możliwości wezwania podatników na podstawie art. 274a §1 Ordynacji podatkowej do złożenia informacji, zaś w pozostałych czterech sprawach z takiej możliwości nie skorzystano. Skarbnik wyjaśniła, że wynikało to z obłożenia pracowników innymi obowiązkami. Wskazała ponadto, że w każdym z tych trzech przypadków mimo braku wezwań, podatnicy złożyli informacje dotyczące wystąpienia okoliczności powstania obowiązku podatkowego.

W przypadku 14 (100% deklaracji złożonych w okresie objętym kontrolą) skontrolowanych deklaracji podatkowych składanych przez osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, 11 złożono w terminach określonych w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W trzech przypadkach opóźnienie w złożeniu deklaracji podatkowej wyniosło 1, 154 i 1 133 dni. W dwóch przypadkach opóźnienia Urząd wystosował wezwanie do złożenia ww. deklaracji. W pozostałym jednym przypadku (1 133 dni opóźnienia) z możliwości takiej nie skorzystano i nie wezwano o deklarację czego przyczyną, według wyjaśnień Skarbnik, było przeoczenie, niezweryfikowanie bazy w związku z nieadekwatną liczbą zatrudnionych pracowników do prowadzonych spraw.

⁸ W sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat jednorazowych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miejskiej Giżycko w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

Wyjaśniła również, że podmiot ten 9 marca 2021 r. (w trakcie kontroli NIK) złożył deklaracje na podatek od nieruchomości za lata 2018-2021 oraz uregulował zaległy podatek wraz z odsetkami za zwłokę (5,5 tys. zł), a także nie skorzystał ze zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

Ww. przypadki opóźnienia w złożeniu informacji i deklaracji nie miały konsekwencji finansowych, gdyż wszyscy podatnicy zapłacili raty podatku w terminach ustawowych.

(akta kontroli str. 41-101)

1.8. Analiza wybranych losowo dokumentacji związanych z wydaniem 20 decyzji podatkowych (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że:

- Urząd sprawdzał poprawność danych zawartych w informacjach oraz deklaracjach składanych przez podatników z danymi z: ewidencji gruntów, aktów notarialnych, umów najmu, umów najmu lokalu na działalność gospodarczą. Weryfikacja dotyczyła daty powstania obowiązku podatkowego, terminu złożenia deklaracji podatkowej, rodzaju formularza, zgodności danych z danymi źródłowymi. 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 Miejską¹⁰.
- Decyzje podatkowe były przekazywane podatnikom (także współwłaścicielom) oraz w 19 przypadkach w terminach umożliwiających zapłatę podatku w ustawowych terminach. W jednym przypadku doręczenie nastąpiło w dniu 23 kwietnia 2019 r. Skarbnik wyjaśniła, że przyczyną tego było wydanie decyzji podatkowej w kwietniu 2019 r. (doręczonej tego samego dnia), co spowodowane było nie uwzględnieniem tego przypadku w trakcie pierwszej weryfikacji kont podatkowych w wymiarze rocznym.

(akta kontroli str. 41-51)

1.9. W latach 2017-2020 u podatników nie przeprowadzono żadnej kontroli podatkowej, o której mowa w art. 281-282 Ordynacji podatkowej, pomimo tego, że w Urzędzie obowiązywały regulacje w zakresie schematu przeprowadzania kontroli podatkowej, czynności sprawdzających przeprowadzenie kontroli podatkowej oraz analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze podatków i opłat lokalnych.

Burmistrz wyjaśnił, że kontroli nie przeprowadzano ze względu na zbyt małe zatrudnienie w Referacie Podatkowym, wynoszące trzy etaty, zaś liczba podatników wynosiła 10 952 w 2017 r., 11 100 w 2018 r., 11 351 w 2019 r. oraz 11 700 w 2020 r. Wyjaśnił również, że w Urzędzie wypracowano praktykę wykorzystania w pierwszej kolejności najprostszych rozwiązań w zakresie czynności sprawdzających. Polegały one m.in. na aktualizacji i weryfikacji danych składanych przez podatników z danymi pochodzącymi z ewidencji gruntów i budynków, informacjami z innych wydziałów Urzędu, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Ponadto przedmioty opodatkowania były weryfikowane z dostępnych Urzędowi zasobów informatycznych takich jak ewmapa, ogłoszenia w prasie, mediach i internecie (np. o nowych podmiotach rozpoczynających działalność gospodarczą). Wypracowano model kontaktu z podatnikiem w przypadku stwierdzenia rozbieżności w oparciu o powyżej opisaną analizę danych.

¹⁰ Uchwała XVI/110/2015 z 19 listopada 2015 r.

(akta kontroli str. 106, 366-372)

1.10. W Urzędzie prowadzona była w formie elektronicznej baza ewidencji podatkowej pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatu Giżyckiego¹¹, przekazywane zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹². Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia. Z analizy porównawczej bazy z informacjami uzyskanymi na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Starosty Powiatu Giżyckiego wynikało, że baza podatkowa pojazdów była aktualizowana na bieżąco.

(akta kontroli str.107-118)

1.11. Badanie prawidłowości i terminowości ustalania i pobierania podatków od środków transportowych przeprowadzono na próbie 20 losowo wybranych deklaracji na ten podatek¹³, które wykazało że:

- Deklaracje złożono na formularzu zgodnym z obowiązującym wzorem.
- 10 deklaracji podatnicy złożyli 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 o podatkach i opłatach lokalnych.
- W każdym z pozostałych 10 przypadków niedochowania przez podatników wymaganego terminu, Urząd wystosował wezwanie w celu złożenia tej deklaracji.
- Weryfikowano¹⁴ prawidłowość danych w złożonych przez podatników deklaracjach na podstawie złożonych przez nich wraz z deklaracją kserokopii dowodów rejestracyjnych oraz faktur zakupu lub sprzedaży środków transportowych, co potwierdzano adnotacją¹⁵ o dokonaniu przez pracownika przyjmującego dokumenty czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej.
- Wysokość podatku wskazana w deklaracjach na podatek od środków transportowych, w każdym zbadanym przypadku, była zgodna ze stawkami określonymi w Uchwałach Rady Miejskiej w Giżycku w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych¹⁶. Łączna kwota podatku od środków transportowych w zbadanych sprawach wyniosła 269,5 tys. zł, zaś kwota otrzymanych wpłat 270,4 tys. zł, w tym 0,9 tys. zł stanowiły naliczone odsetki za nieterminową wpłatę podatku. W jednym ze zbadanych przypadków Urząd pobrał ratę należnego podatku w kwocie 1,3 tys. zł w drodze egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli str. 119-132)

1.12. Wysokość zaplanowanych dochodów z majątku Gminy wynosiła 8 005,8 tys. zł w 2017 r., 10 739,8 tys. zł, w 2018 r., 11 847,6 tys. zł w 2019 r. oraz 12 274 tys. zł w 2020 r. Zrealizowane dochody natomiast wyniosły 7 707 tys. zł

¹¹ Dalej: Starosta.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 68.

¹³ Badaniem objęto 20 deklaracji na podatek od środków transportowych z lat 2017-2020, po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁴ 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 pojazdu, datę pierwszej rejestracji na terenie kraju lub datę nabycia, maksymalną masę całkowitą, rok produkcji, liczbę osi.

¹⁵ Były to informacje o „braku uchybień formalno-prawnych” lub o „złożeniu deklaracji po terminie ustawowym”.

¹⁶ Uchwała Nr XVIII/129/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r.

w 2017 r. (96% zaplanowanych), 14 697,6 tys. zł w 2018 r. (137%), 14 031,8 tys. zł w 2019 r. (118%) oraz 17 387,5 tys. zł w 2020 r. (142%). Udział zrealizowanych dochodów z majątku Gminy w dochodach własnych ogółem¹⁷ wyniósł 14,1% w 2017 r., 21,1% w 2018 r., 17,5% w 2019 r. oraz 20,4% w 2020 r.

Przyczyną różnic pomiędzy planem a wykonaniem dochodów z majątku Gminy w przypadku niewykonania planu w całości było m.in. mniejsze zrealizowanie sprzedaży nieruchomości gminnych, zaś w przypadku wykonania planu ponad zakładany poziom przyczyną tego była m.in. sprzedaż nieruchomości ponad zaplanowaną wartość.

(akta kontroli str. 6-7, 133)

1.13. Stosownie do wymogów art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w Gminie opracowano plan wykorzystania zasobu nieruchomości. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa takie plany, pierwszy na lata 2017-2019 i drugi na lata 2020-2022. W obu przypadkach zawierały one elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu, prognozę udostępnienia i nabywania nieruchomości wraz z planowanymi dochodami, oraz program zagospodarowania nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą miała miejsce jedna aktualizacja planu wykorzystania nieruchomości na lata 2020-2022¹⁸.

(akta kontroli str. 134-161)

1.14. W okresie objętym kontrolą sprzedano 156 nieruchomości, z czego 36 w 2017 r., 31 w 2018 r., 46 w 2019 r. oraz 43 w 2020 r. Uzyskane wpływy ze sprzedaży wyniosły 2 337 tys. zł w 2017 r., 11 728 tys. zł w 2018 r., 9 262 tys. zł w 2019 r. oraz 11 912 tys. zł w 2020 r.

W ww. okresie było 3 263 przypadków wydzierżawienia nieruchomości, przy czym ich liczba w poszczególnych latach wynosiła 792 nieruchomości w 2017 r., 806 w 2018 r., 836 w 2019 r. oraz 829 w 2020 r. Uzyskane wpływ w wydzierżawienia tych nieruchomości wyniosły 596 tys. zł w 2017 r., 709 tys. zł w 2018 r., 696 tys. zł w 2019 r. oraz 858 tys. zł w 2020 r.

W latach 2017-2020 oddania nieruchomości w najem było łącznie 4 394 przypadków, z czego w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą liczba ta wynosiła 1 143 w 2017 r., 1 116 w 2018 r., 1 090 w 2019 r. oraz 1 045 w 2020 r. Uzyskane wpływ w oddania tych nieruchomości w najem wyniosły 2 943 tys. zł w 2017 r., 2 755 tys. zł w 2018 r., 2 772 tys. zł w 2019 r. oraz 3 173 tys. zł w 2020 r.

Analiza 20 losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży (osiem spraw), dzierżawy (osiem) i najmu (cztery) nieruchomości wykazała m.in., że sposób ich udostępnienia był zgodny ze sposobem wskazanym w planie wykorzystania zasobu nieruchomości, w przypadku zbywania nieruchomości odbywało się to zgodnie z ich przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a wartość nieruchomości określano na podstawie operatu szacunkowego wyceny nieruchomości opracowywanego przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 134-212)

1.15. Dochody Gminy ujęte w planach finansowych na lata 2017-2020, poza jednym przypadkiem, odbiegały od prognozy zawartej w planie wykorzystania nieruchomości. Zaplanowane w budżecie dochody z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości (Dział 700 Rozdział 70005 § 0770 – plan pierwotny)

¹⁷ Bez subwencji ogólnej oraz bez dotacji celowych z budżetu państwa.

¹⁸ Zarządzenie Nr 567/2021 Burmistrza Miasta Giżycka z dnia 19 marca 2021 r.

wynosiły 2 500 tys. zł w 2017 r., 3 500 tys. zł w 2018 r., 4 500 tys. zł w 2019 r. oraz 5 500 tys. zł w 2020 r. W planie wykorzystania nieruchomości natomiast wskazano planowane dochody w wysokości 2 000 tys. zł w latach 2017-2019 oraz 5 470 tys. zł w 2020 r. Zaplanowane w budżecie dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (Dział 700 Rozdział 70005 § 0760 – plan pierwotny) wynosiły 3 555 tys. zł w 2017 r., 3 490 tys. zł w 2018 r., 3 515 tys. zł w 2019 r. oraz 4 390 tys. zł w 2020 r. W planie wykorzystania nieruchomości natomiast wskazano planowane dochody w wysokości 3 555 tys. zł w 2017 r., 3 600 tys. zł w 2018 r., i w 2019 r. oraz 1 330 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 134-161, 193-196)

1.16. Rada Miejska w Giżycku podjęła w dniu 23 kwietnia 2015 r. Uchwałę Nr VII47/2015 w sprawie zasad przekraczających zwykły zarząd dotyczący najmu i dzierżawy lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Giżycko.

(akta kontroli str.197-198)

1.17. Z analizy 20 spraw, o których mowa w pkt 1.20. wystąpienia pokontrolnego wynika, że przy sprzedaży, wydzierżawianiu i oddawaniu w najem nieruchomości m.in. przestrzegano zasad określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Giżycku¹⁹. W każdym ze zbadanych ośmiu przypadków sprzedaży nieruchomości ustalenie jej wartości nastąpiło na podstawie zleconego operatu szacunkowego. Wszystkie nieruchomości zostały sprzedane w trybie nieograniczonego przetargu ustnego, zgodnie z art. 28 oraz 37 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W każdym przypadku wymagano wniesienia wadium przez osoby zainteresowane nabyciem, zaś nieruchomości sprzedano oferentom, którzy złożyli najkorzystniejszą ofertę w licytacji ustnej. W przypadku każdej sprzedaży sporządzony został akt notarialny, a należności z tytułu sprzedaży zostały wpłacone na konto Urzędu.

Do procedury związanej z wydzierżawieniem nieruchomości poddanych kontroli, przystąpiono po wcześniejszym podjęciu przez Radę Miejską w Giżycku stosownych uchwał intencyjnych w tych sprawach oraz w jednym przypadku na wniosek zainteresowanej strony. W sześciu dzierżawach nastąpiła ona po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, zaś w dwóch odbyło się to w trybie bezprzetargowy po podjęciu stosownej uchwały Rady Miejskiej w Giżycku oraz zgodnie z uchwałą Nr VI/3/11. W wyniku przeprowadzonych przetargów wyłoniono oferentów, którzy zaproponowali najwyższą stawkę za dzierżawę nieruchomości, a z przeprowadzonych czynności sporządzono protokół. Pięć spośród ośmiu zbadanych spraw zakończyło się zawarciem umów dzierżawy na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Oddanie nieruchomości w najem w każdym z sześciu zbadanych przypadków nastąpiło w drodze przetargu nieograniczonego w wyniku którego wyłoniono oferentów, którzy zaproponowali najwyższą stawkę najmu. Wszystkie umowy najmu zawarto na czas nieoznaczony.

(akta kontroli str. 163-192, 199-212, 245-286)

1.18. Przy każdej ze zbadanych spraw sprzedaży, dzierżawy i oddaniu w najem nieruchomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w dzierżawę, który upubliczniono na

¹⁹ Nr XLIV/72/06 z 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych, Nr XX/14/08 z 17 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania i wydzierżawiania mienia Gminy Miejskiej Giżycko, Nr XXX/20/09 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych, Nr XXX/20/09 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIX/26/04 z 29 kwietnia 2004 r w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych oraz sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste gruntu, Nr VI/3/11 z 20 stycznia 2011 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych.

tablicy ogłoszeń Urzędu, stronie BIP oraz w prasie lokalnej. Wykazy te znajdowały się na tablicy ogłoszeń przez okres 21 dni kalendarzowych.

W skontrolowanych umowach dzierżawy i najmu 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), zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasady i zakres odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia (przepisy Kodeksu cywilnego). Zabezpieczono także prawo do rozwiązania umowy w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku, gdy dzierżawca będzie zalegać z płatnością czynszu pomimo pisemnego upomnienia i wyznaczenia dodatkowego terminu zapłaty.

(akta kontroli str.163, 168-175, 210-212, 238-287)

1.19. Spośród skontrolowanych ośmiu przypadków dzierżawy nieruchomości oraz czterech przypadków oddania nieruchomości w najem, w czterech sprawach wystąpiły zaległości we wpłacaniu czynszu przez dzierżawców i najemców.

Burmistrz wyjaśnił, że realizacją zarządzania gminnym zasobem nieruchomości zajmował się zewnętrzny wykonawca, który w przypadkach zaległości w płaceniu czynszów wystosowywał wezwania, wiadomości email oraz przeprowadzał rozmowy z osobami dzierżawcami lub najmującymi nieruchomości gminne, które skutkowały uregulowaniem tych zaległości.

(akta kontroli str. 210-235)

1.20. W okresie objętym kontrolą Urząd ustalił w 2018 r. cztery opłaty adiacenckie, o których mowa w art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na łączną kwotę 9,1 tys. zł. W 2018 r. wszczęto 20 postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości (w każdym przypadku powołano biegłego rzeczoznawcę majątkowego), w wyniku których ustalono, że wzrost wartości nieruchomości nastąpił jedynie w czterech przypadkach. W pozostałych sprawach postępowania umorzono. Ponadto w celu ewentualnego podjęcia działań w ustaleniu opłaty adiacenckiej Urząd pozyskiwał informacje od zarządców dróg oraz spółek odpowiedzialnych za budowę urządzeń technicznych na terenie Giżycka. Z pozyskanych informacji za lata 2017-2020 wynikało, że nie było podstaw do wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia tej opłaty, bowiem nie było inwestycji w zakresie działalności tych podmiotów z wykorzystaniem ich środków własnych. W 2021 r., Urząd przeprowadził analizę podziałów nieruchomości z trzech wcześniejszych lat w skutek czego wszczął 11 postępowań w celu ustalenia możliwości pobrania opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Do czasu zakończenia kontroli NIK, postępowania te nie zostały zakończone.

(akta kontroli str.287-318)

1.21. Analiza wszystkich czterech spraw dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej wykazała m.in., że wysokość ustalonych opłat wynosiła 30% różnicy wartości nieruchomości, co było zgodne z Uchwałą Rady Miejskiej w Giżycku Nr XVI/115/07 z 28 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziału nieruchomości. Trzy z czterech ustalonych opłat zostało wniesione terminowo. W przypadku jednej, nieopłaconej w terminie, została skierowana wiadomość przypominająca o obowiązku wniesienia tej opłaty, która została uregulowana tego samego dnia.

(akta kontroli str.311-318)

1.22. W Urzędzie w latach 2017-2020 nie obowiązywały pisemne zasady dotyczące postępowania z otrzymanymi wypisami z aktów notarialnych. Procedura w tym zakresie została ustanowiona i wprowadzona do stosowania w trakcie kontroli NIK, tj. od dnia 1 kwietnia 2021 r. Uregulowano w niej m.in. zakres zadań poszczególnych pracowników, terminu podejmowania czynności, sprawozdawczość oraz kontrolę wewnętrzną. Zastosowane mechanizmy w tej procedurze szczegółowo określały postępowania w sprawie naliczenia opłat planistycznych.

W Gminie, w latach 2017-2020 nie ustalono opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. Urząd na przełomie roku 2020 i 2021, przeprowadził analizę obowiązujących w latach 2017-2020 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) pod kątem zasadności ustalenia opłaty planistycznej oraz zlecił rzeczoznawcy majątkowemu opracowanie prognoz skutków finansowych uchwalenia lub zmiany mpzp. W wyniku tej analizy ustalono, że w ww. okresie nie było przypadków zbycia nieruchomości, których wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp.

(akta kontroli str. 319-344)

1.23. W Gminie, w latach 2017-2020 nie pobrano opłat reklamowych, o których mowa w mowa w art. 1 pkt 5b oraz art. 17a-17b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W latach 2017-2021 nie została podjęta uchwała w sprawie poboru takiej opłaty. Nie obowiązywały również w tym okresie zasady dotyczące lokalizacji małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych. W grudniu 2018 r. została podjęta przez Radę Miejską w Giżycku intencyjna uchwała Nr III/21/2018 w sprawie przygotowania projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Miejskiej Giżycko obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi, który wyjaśnił, że w 2019 r. wykonano rozeznanie rynku w celu określenia szacunkowego kosztu przygotowania projektu takiej uchwały. Ustalono, że koszt ten wynosił od 120 do 150 tys. zł. Środki w takiej wysokości związane z planowaniem przestrzennym nie zostały wygospodarowane z uwagi m.in. na zrealizowanie w Gminie siedmiu procedur planistycznych w zakresie mpzp wraz z jednoczesną zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Giżycka, co znacznie obciążyło wówczas budżet Gminy. Wyjaśnił również, że na bieżąco monitorowano orzecznictwo sądów administracyjnych i rozstrzygnięcia wojewodów w zakresie podejmowanych przez samorządy tzw. uchwał krajobrazowych, które pod względem zastosowanych zapisów były podważane. W związku z tym działania zmierzające do uchwalenia tzw. uchwały krajobrazowej w Giżycku zostały wstrzymane do czasu wypracowania jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie.

(akta kontroli str.345-346, 366-372)

1.24. 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. 347)

1.25. Ustalanie i pobór podatków i opłat lokalnych przez Urząd, nie były w latach 2017-2020 przedmiotem kontroli wewnętrznej czy audytu wewnętrznego. W sprawie nie planowania kontroli/audytu na 2021 r. audytor wewnętrzny wyjaśnił, że plan

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

audytów sporządzano na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, wyników wcześniejszych kontroli i audytów, priorytetów Burmistrza oraz zawodowego osądu audytora. Na lata 2019-2020, mimo średniego poziomu istotności w obszarze Referatu Podatkowego Urzędu, przedłożone zostały w tym obszarze jedynie tematy dotyczące oceny prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach o udzielanie ulg podatkowych. Ponadto na 2021 r. zaplanowano do objęcia audytem Wydział Finansowo-Księgowy Urzędu.

(akta kontroli str. 348, 366-372, 376-378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednym przypadku, nie skorzystano z określonego w Ordynacji podatkowej uprawnienia do wezwania podatnika do złożenia informacji lub deklaracji podatkowej, pomimo nie złożenia jej w wymaganym terminie, w drugim zaś wezwanie takie wystosowano po 104 dniach (opisane w punkcie 1.7. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze ustalania i poboru podatków oraz opłat lokalnych. W Urzędzie prowadzono bazę ewidencji podatkowej nieruchomości dla osób fizycznych i osób prawnych oraz środków transportowych, która zawierała aktualizowane na bieżąco dane. Kwoty opłaty przekształceniowej i adiacenckiej ustalano prawidłowo, a sprzedaż i dzierżawa nieruchomości gminnych była zgodna ze sposobem wskazanym w planie wykorzystania zasobu nieruchomości. W przypadku zbywania nieruchomości odbywało się to zgodnie z ich przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła natomiast nieskorzystania z uprawnienia do wezwania podatników do złożenia deklaracji podatkowej.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie prowadzono analizę wskaźnikową sytuacji finansowej Gminy w formie dokumentu wewnętrznego, opracowanego przez Skarbnik Gminy. Odbywało się to raz w roku po sprawozdaniu z wykonania budżetu, jednak nie opracowano strategii dotyczącej możliwości zwiększenia dochodów własnych.

(akta kontroli str. 355-358)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie korzystano ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie uzyskiwano dochodów z tytułu opłaty reklamowej oraz w latach 2018-2020 od posiadania psów. W latach 2017-2020 uzyskano dochody z tytułu niektórych opłat wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹, tj. z opłaty:

- miejscowej w wysokości 113 tys. zł w 2017 r. 139,1 tys. zł w 2018 r., 148,1 tys. zł w 2019 r. oraz 111,1 tys. zł w 2020 r.,
- targowej w wysokości 33,3 tys. zł w 2017 r. 37,4 tys. zł w 2018 r., 39,9,1 tys. zł w 2019 r. oraz 19,8 tys. zł w 2020 r.,
- od posiadania psów w wysokości 176 zł w 2017 r.

W 2019 r. Gmina zawiesiła prace nad projektem uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Miejskiej Giżycko obiektów małej

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 38, ze zm.

architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, zatem nie było podstaw do ustalenia i poboru opłaty reklamowej.

Od 2018 r. Gmina zaprzestała pobierania opłat od posiadania psów²² z powodu marginalnego znaczenia dochodów z tego tytułu w skali całego budżetu Miasta Giżycko, co spowodowane to było m.in. licznymi zwolnieniami ustawowymi wynikającymi z art. 18a ust. 2 pkt 1-4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zwolnieniami wynikającymi z ww. uchylonej uchwały.

(akta kontroli str. 6-7, 349-354, 366-378)

2.3. Gmina w ramach polityki fiskalnej analizowała wysokość obowiązujących stawek podatkowych. Decyzje o wysokości stawek podatkowych uwzględniały lokalne uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, takie jak np. zamożność społeczeństwa, stopień bezrobocia, liczba przedsiębiorców działających na rynku lokalnym. Burmistrz każdorazowo wraz z projektem uchwały w sprawie zmiany stawek podatkowych przedstawiał Radzie Miejskiej w Giżycku zestawienie obowiązujących stawek podatkowych z okolicznych gmin, dokonując tym samym porównania obowiązujących stawek do maksymalnych wraz z wyliczeniem skutków finansowych. W okresie objętym kontrolą miało miejsce zwiększenie stawek podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych.

W okresie objętym kontrolą stawki podatku od nieruchomości uległy podwyższeniu, i tak np.:

- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stawka od 1m² wzrosła z 0,63 zł do 0,90 zł,
- od budynków mieszkalnych stawka od 1m² wzrosła z 0,56 zł do 0,65 zł.

Również w przypadku środków transportowych stawki te uległy zwiększeniu, tj. np. w przypadku samochodów ciężarowych o masie powyżej:

- 3,5t stawka wzrosła z 440 zł do 706 zł,
- 5,5t – z 595 zł do 824 zł,
- 9t – z 650 zł do 860 zł.

(akta kontroli str. 366-389)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 13 739,5 tys. zł, z czego: podatku od nieruchomości o 11 504,3 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 2 235,2 tys. zł.

W latach 2017-2020 skutki te wyniosły odpowiednio: 3 660,4 tys. zł, 3 928,8 tys. zł, 4 192,2 tys. zł oraz 1 958,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 364-389)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat. Według Burmistrza działania w tym zakresie w pierwszej kolejności dotyczyły przypadków, w których istniało ryzyko upływu terminu przedawnienia. Do 2 marca 2020 r. analizy przyczyn przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat prowadzona była w ograniczonym zakresie. Od marca 2020 r. wprowadzono nowy Regulamin Organizacyjny Urzędu, zgodnie z którym utworzona została komórka organizacyjna – Windykacja i Egzekucja.

²² W dniu 29 listopada 2017 r. podjęta została przez Radę Miejską w Giżycku uchwała XLVII/150/2017 uchylająca uchwałę XIV/92/07 z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie opłaty od posiadania psów.

Zagadnienia dotyczące windykacji należności opisano w pkt 3.6. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 355, 366-372)

2.6. W latach objętych kontrolą prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarte były w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie miasta Giżycko na lata 2020-2030, zatwierdzonej przez Radę Miejską w Giżycku 18 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 359-363)

2.7. Działania podjęte w związku zachodzącymi negatywnymi zmianami demograficznymi, tj. procesami starzenia się lokalnych społeczności i migracji młodych mieszkańców do innych ośrodków lub za granicę, polegały m.in. na wprowadzeniu Programu Giżycka Karta Mieszkańca (dalej: GKM)²³. Celem GKM było umocnienie poczucia tożsamości lokalnej mieszkańców Giżycka, zachęcenie do osiedlenia się i zamieszkania na jego terenie, stworzenie warunków i ułatwień w dostępie do oferowanych usług publicznych przez poszerzenie zakresu ulg i zwolnień z opłat przy korzystaniu z tych usług. GKM skierowano do osób zamieszkujących w Giżycku, które m.in. rozliczały podatek dochodowy w Urzędzie Skarbowym w Giżycku i zadeklarowały w zeznaniu podatkowym, że stałym miejscem zamieszkania było Giżycko lub otrzymywały zasiłek stały z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Do GKM uprawnieni także współmałżonkowie i dzieci oraz byli członkowie rodzin ww. osób, którzy nie uzyskali dochodu lub osiągnęli dochodu nieopodatkowany, których miejscem stałego zamieszkania było Giżycko. Według stanu na dzień 2 czerwca 2021 r. było złożonych 7 761 wniosków o przystąpienie do GKM.

Mimo podejmowanych działań, liczba mieszkańców Gminy w okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała z 29 198 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 27 768 osób wg stanu na koniec 2020 r., tj. o 1 430 osób, co stanowiło 5%. Spadki z roku na rok w tym okresie wynosiły od 1% do 2%²⁴.

Wpływy z Gminy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2017-2020 zmieniały się w następujący sposób i wynosiły 1 381,2 tys. zł w 2017 r., 840,7 tys. zł w 2018 r., 658,4 tys. zł w 2019 r. oraz 823,9 tys. zł w 2020 r. Największy wzrost rok do roku odnotowano w 2020 r., tj. o 25%, zaś największy spadek w 2018 r., tj. o 39% mniej niż rok wcześniej.

(akta kontroli str. 366-372, 390)

2.8. Nie prowadzono w formie dokumentu analiz dotyczących możliwości przyciągnięcia na teren Gminy nowych podmiotów gospodarczych.

(akta kontroli str. 355)

2.9. W okresie objętym kontrolą, w celu przyciągnięcia nowych podmiotów gospodarczych na teren Gminy, podejmowano następujące działania:

- Pracownicy Urzędu uczestniczyli w projekcie „Standardy obsługi inwestora w samorządzie”, którego celem było m.in. opracowanie i wdrożenie procedur współpracy z inwestorem, rozwiązań podnoszących atrakcyjność inwestycyjną w gminie.
- Utworzono Punkt Obsługi Inwestora (dalej: POI), w którym udzielano wsparcia inwestorom w sprawach związanych z lokalizacją inwestycji, procedurami

²³ Wdrożono go zarządzeniem Burmistrza w lutym 2018 r. na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Giżycku Nr XXXV/58/2017.

²⁴ Pobyt stały i pobyt czasowy łącznie.

administracyjnymi i prawnymi, informacjami dotyczącymi otoczenia gospodarczo-prawnego inwestycji.

- Udostępniono dostęp internetowy do zbiorczych informacji gospodarczych, systemu informacji przestrzennej oraz mamy z warstwą terenów inwestycyjnych.
- Powołano Pełnomocnika Burmistrza do spraw Strategii i Rozwoju Miasta, którego zadaniem jest m.in. wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, współpraca z instytucjami i organizacjami w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, opracowywanie ofert dla inwestorów, dystrybucja informacji gospodarczej na oraz koordynacja działań realizowanych przez POI.
- Wraz z gminami ze szlaku Wielkich Jezior w ramach Stowarzyszenia Wielkie Jeziora Mazurskie wspólnie realizowano strategiczne inwestycje i projekty, w tym projekt promocji gospodarczej.
- Gmina przystąpiła do projektu promocji gospodarczej „7 Cudów Mazur”, którego głównym celem jest wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z obszaru Wielkich Jezior Mazurskich w oparciu o promocję nowych modeli biznesowych, budowę trwałych łańcuchów kooperacyjnych w skali kraju, a także zwiększenie dynamiki ekspansji lokalnego biznesu na rynek krajowy, rynki zagraniczne oraz wzrost wartości inwestycji.
- Wprowadzono zachęty inwestycyjne w postaci zwolnień z podatku od nieruchomości na okres trzech lat dla nowo wybudowanych i rozbudowanych budynków przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, a także zwolnienia podatkowe dla inwestorów realizujących inwestycje na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz możliwości obniżenia podatków w przypadku obiektów usług turystycznych.

W 2017 r. na terenie miasta zarejestrowano 235 nowych podmiotów gospodarczych, w 2018 r. – 264, w 2019 r. – 214, zaś w 2020 r. – 159. Liczba podmiotów które zakończyły działalność w ww. latach wynosiła 149 w 2017 r., 155 w 2018 r., 142 w 2019 r. oraz 95 w 2020 r. Według wyjaśnień Burmistrza ww. zmiany w liczbie rozpoczętych i zakończonych działalności gospodarczych skutkowały tendencją wzrostową zrealizowanych dochodów własnych z tytułu podatku od osób fizycznych średnio o 7,5%.

W latach 2017-2019 wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w porównaniu do roku poprzedniego rosła. I tak, w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 21 080,7 tys. zł do 22 877,6 tys. zł, tj. o 9%, w 2018 r. – do 25 920,5 tys. zł (13%), zaś w 2019 r. – do 28 406,6 tys. zł (10%). Natomiast w 2020 r. ww. wartość spadła do 25 922,1 tys. zł, tj. o 9%.

(akta kontroli str. 6-7, 392-401)

2.10. 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. 402)

2.11. 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. 403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze podejmowania działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych Gminy.

W okresie objętym kontrolą w Gminie prowadzono politykę w zakresie zwiększania dochodów własnych. Analizowano wysokość obowiązujących stawek podatkowych i podejmowano decyzje o ich zmianie z uwzględnieniem sytuacji lokalnej. Podejmowano także 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 2017-2019 w Gminie zaległości ogółem wykazywały tendencję wzrostową. W 2020 r. w stosunku do stanu na koniec 2016 r. wzrosły z 9 219,9 tys. zł do 12 826,4 tys. zł, tj. o 39,1%. Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą dynamika zaległości była następująca:

- w 2017 r. – wzrosły do 9 945,3 tys. zł (o 7,9%) w stosunku do roku poprzedniego,
- w 2018 r. – do 10 692 tys. zł, (o 7,5%) w stosunku do 2017 r.,
- w 2019 r. – do 12 833 tys. zł (o 20%) w stosunku do 2018 r. ,
- w 2020 r. – do 12 826,4 tys. zł względem 2020 r.

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu:

- pozostałych dochodów własnych, w tym zaległości z tytułu zaliczki alimentacyjnej oraz funduszu alimentacyjnego, które w latach 2017-2020 wzrastały w stosunku do roku ubiegłego odpowiednio o 13,8% (do kwoty 4 587,5 tys. zł), 11% (do kwoty 5 093,6 tys. zł), 7,9% (do kwoty 5 497,2 tys. zł) i 7,6% (do kwoty 5 906,5 tys. zł),
- podatku od nieruchomości, które na koniec 2017 r. wzrosły o 6% (do kwoty 3 636,8 tys. zł) oraz na koniec 2018 r. o 7,5% (do kwoty 3 910,7 tys. zł),
- podatku od środków transportowych, które wzrosły o 7,9% (do kwoty 77,9 tys. zł) na koniec 2017 r. oraz o 9,15% (do kwoty 85,1 tys. zł) na koniec 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, iż wpływ na ten wzrost miały przyczyny leżące po stronie podatników, tj. zmiany sytuacji zawodowej i materialnej dłużników, lekceważenie obowiązku zapłaty, utrata płynności finansowej.

Burmistrz wyjaśnił również, iż kwota zaległości z tytułu podatków wzrastała corocznie z powodu zaległości największych dłużników, w stosunku do których egzekucja była bezskuteczna lub też znajdowali się oni w stanie upadłości i nie zakończono postępowania upadłościowego. W przypadku pozostałych dochodów własnych, wynikało to z obowiązujących uregulowań prawnych oraz bezskuteczności prowadzonej egzekucji.

(akta kontroli str.405-413)

3.2. W 2017-2020 monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych, prowadzony był przez pracowników Urzędu, którzy dokonywali analizy kont. W przypadku ujawnienia niezapłaconych podatków w pierwszej kolejności podejmowano działania informacyjne w formie ustnej (telefonicznie) lub pisemnej (e-mail).

(akta kontroli str.414-478)

3.3. Przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych podejmowano wobec podmiotów zalegających z płatnościami podatków i opłat lokalnych działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków. Organ podatkowy nierzetelnie rejestrował działania informacyjne podejmowane

w latach 2017-2020²⁵, bowiem nie spełniono w sposób należyty wymogów §4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. (wystąpiły przypadki, w których nie odnotowano daty lub formy podjętych działań, bądź też daty i formy), a od 30 lipca 2020 r. nie ewidencjonowano ich zgodnie z §2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁶. Działania te rejestrowano w formie notatek, wydruków prowadzonej korespondencji e-mail oraz zapisów na wydrukach z programu księgowego, na których naniesiono niektóre informacje, takie jak np. numery telefonów²⁷, daty²⁸, efekty działań w stosunku do ww. dłużników. Powyższe nie wypełniało wymogów §4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych zgodnie z którym działania informacyjne są rejestrowane przez wskazanie, formy działania informacyjnego oraz daty jego podjęcia. W okresie od 30 lipca 2020 r. działania informacyjne nie były ewidencjonowane, bowiem informacje o nich miały formę wydruków e-mail. Sposób dokumentowania działań informacyjnych nie pozwolił w pięciu z nich ustalić kwoty zaległości, daty jej powstania lub też dłużnika.

Burmistrz wyjaśnił, iż działania informacyjne nie były ewidencjonowane w systemie teleinformatycznym ponieważ stosowany w Urzędzie system obsługi podatków nie był sprzężony z systemem rejestrującym rozmowy telefoniczne lub wysyłaniem informacji w formie SMS. Działania informacyjne w latach 2017-2018 były rejestrowane przez pracownika zajmującego się windykacją należności w formie notatek, zapisów na wydruku z programu Fiskus. Taką formę rejestrowania była zwyczajowo przyjętą formą w Urzędzie.

NIK zauważa, iż brak sprzężenia systemu teleinformatycznego z systemem obsługi podatków nie stanowi przeszkody do rejestrowania ww. działań bowiem przepisy rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych umożliwiają ewidencjonowanie działań informacyjnych zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej. Przepisy te również określają jakie informacje podlegają zaewidencjonowaniu.

Na podstawie badania 73 zaległości podatkowych²⁹ na kwotę 205,5 tys. zł. ustalono, iż działania informacyjne były prowadzone w 31 przypadkach³⁰ w formie korespondencji e-mail lub rozmowy telefonicznej i dotyczyły kwoty 23 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, iż organ podatkowy nie podejmował działań informacyjnych w stosunku do notorycznie niepłacących dłużników oraz podmiotów w upadłości, tylko wobec dłużników, którzy rokowali spłatę zobowiązań. Z praktyki pracowników wykonujących działania informacyjne wynikało, iż osoby te nie udostępniały swoich numerów telefonów lub adresów email oraz że występowały przypadki umyślnego nieodbierania telefonów.

(akta kontroli str.479-502, 1396-1454)

3.4. W wyniku analizy dokumentacji, o której mowa w punkcie 3.3. wystąpienia ustalono, że w na skutek podjęcia działań informacyjnych, 22 dłużników uiściło należność podatkową w wysokości 15,9 tys. zł.

(akta kontroli str.506-507)

²⁵ Do 29 lipca 2020 r.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. (uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.) oraz Dz. U. poz. 1294.

²⁷ Nr ewidencyjny 60140, 170007,170318.

²⁸ Nr ewidencyjny 20234, 60207.

²⁹ Na podstawie próby najwyższych kwotowo zaległości podatkowych w latach objętych kontrolą oraz losowo dobranych zaległości w stosunku do których prowadzono działania informacyjne.

³⁰ W czterech przypadkach sposób ewidencjonowania działań nie pozwolił na ustalenie kwoty zaległości podatkowej.

3.5. W Urzędzie nie wprowadzono zasad precyzujących termin, w którym powinno zostać przesłane upomnienie. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wystawiono 3 986 upomnień na kwotę 2 669,9 tys. zł, z czego 988 na kwotę 688,2 tys. zł w 2017 r., 970 na kwotę 885,8 tys. zł w 2018 r., 1 194 na kwotę 604,9 tys. zł w 2019 r. oraz 834 na kwotę 490,9 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str.503-505)

3.6. Analiza dokumentacji dotyczącej podmiotów posiadających zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych w łącznej kwocie 189,1 tys. zł (47 przypadków³¹) wykazała m.in., że:

- W 34 przypadkach organ podatkowy wystawił i przesłał upomnienia. W przypadku 12³² dłużników, którym nie wystawiono upomnień, zaległość dotyczyła należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu³³.
- Upomnienia te spełniały wymogi określone odpowiednio w §8 i §4 rozporządzeń z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, a dłużnicy zostali obciążeni ich kosztami.
- W 24 z 34 przypadków organ podatkowy wystawił upomnienia w terminie do 30 dni od dnia powstania zaległości podatkowych lub przed upływem 21 dni od dnia podjęcia działań informacyjnych, tj. zgodnie z §7 pkt 1 i 2 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W pozostałych dziesięciu przypadkach³⁴ dotyczących kwoty 23,3 tys. zł upomnienia wystawiono nieterminowo, a przekroczenia terminów wynosiły od 46 do 89 dni.

Burmistrz wyjaśnił, iż w wyniku podjętych działań informacyjnych uzyskano zapewnienie od dłużników o dobrowolnym wykonaniu obowiązku dokonania zapłaty. W przypadkach, w których takich działań nie prowadzono wyjaśnił natomiast, że w miesiącach styczeń – marzec prowadzone są intensywne prace związane z zamknięciem poprzedniego roku, sporządzaniem licznych sprawozdań, ewidencjonowaniem wpłat podatków i dokonywaniem wymiaru. Na stanowisku do spraw księgowości podatkowej zatrudniona jest jedna osoba która wykonuje czynności podatkowe, wobec tego czynność wysyłania upomnienia przesunęła się w czasie.

- W trzech przypadkach po przesłaniu upomnień³⁵ dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 8,9 tys. zł, a w 31 przypadkach wystawiono tytuły wykonawcze i przekazano je do naczelników właściwych miejscowo urzędów skarbowych.

(akta kontroli str.414-478, 506-572)

3.7. W latach 2017-2020, po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach, w Urzędzie wystawiono łącznie 1 169 tytułów wykonawczych na kwotę 2 877,9 tys. zł, z czego 281 tytułów na kwotę 259,4 tys. zł w 2017 r., 315 na kwotę 1 100 tys. zł w 2018 r., 302 na kwotę 542,7 tys. zł w 2019 r. oraz 271 na kwotę 975,8 tys. zł w 2020 r.

³¹ Z 73 wskazanych w punkcie 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

³² W jednym z przypadków dłużnik zmarł.

³³ Zgodnie §2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131).

³⁴ Nr ewidencyjnym 2110092, 0370017, 2110477, 0730061, 2210115, 0370017, 2210115, 0060001, 2110471, 1150001.

³⁵ W dwóch przypadkach odbyło się to 80 i 115 dni po dniu doręczenia upomnienia.

3.8. Analiza spraw 43 dłużników³⁶, posiadających zadłużenie na kwotę 180,1 tys. zł wykazała, iż:

- W przypadku 31 z nich wystawiono tytuły wykonawcze, były one zgodne ze 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 administracyjnej³⁷.
- W pozostałych przypadkach, w których nie wystawiono tytułów wykonawczych związane to było (w sześciu) z ogłoszeniem upadłości wierzyciela i zgłoszeniem wierzytelności, zawarciem ugody w sprawie rozliczenia nakładów wchodzących w skład masy upadłości, procedowaniem wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań. W przypadku sześciu³⁸ pozostałych na łączną kwotę 37,3 tys. zł, nie wystawiono tytułów wykonawczych pomimo upływu od 80 do 384 dni od dnia powstania zaległości lub doręczenia upomnienia do dnia zapłaty oraz 48 dni od dnia wygaśnięcia decyzji o odroczeniu terminu zapłaty. Było to niezgodne z art. 6 §1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁹, zgodnie z którym w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Przepis ten stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Burmistrz wyjaśnił, że spowodowano to było głównie zmianą pracownika zajmującego się windykacją należności i wdrożeniem do pracy nowego pracownika. Od września 2018 r. został zatrudniony nowy pracownik, który systematycznie zapoznawał się ze sprawami i podejmował czynności windykacyjne. W przypadku jednego z podatników tytułu nie wystawiono, ze względu na to, że podatek miał przejściowe problemy ze spłatą szczególnie w okresie jesienno–zimowym, zaś po otrzymaniu upomnień realizował obowiązek zapłaty podatku. Wystawianie tytułów generowało dodatkowe koszty. Ponadto, w jednym z przypadków wyjaśnił, iż spółka na mocy decyzji otrzymała ulgę, jednakże wobec nieuiszczenia należności w wymaganym terminie Urząd prowadził działania informacyjne, w ich wyniku zaległość została zapłacona w całości.

NIK zauważa, że z art. 6 §1 ww. ustawy wynika zasada prowadzenia egzekucji administracyjnej przez wierzyciela. Z orzecznictwa sądów wynika ugruntowana linia orzecznicza, iż na wierzycielu ciąży nie powinność, ale obowiązek doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (wyroki NSA z 17 czerwca 2020 r. II FSK 629/20, z dnia 29 września 2020 r. II OSK 2259/18). Nałożenie na wierzyciela obowiązku doprowadzenia do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego uchylającego się od wykonania obowiązku administracyjnego wynika z ukształtowania w ustawie instytucji wierzyciela jako podmiotu biorącego aktywny udział w wykonywaniu administracji publicznej. Wierzyciel nie rozporządza obowiązkiem stanowiącym przedmiot postępowania egzekucyjnego i nie może odstąpić od doprowadzenia do egzekucji. Brak wszczęcia postępowania egzekucyjnego ze względu na intencję zapłaty zaległości podatkowych nie znajduje uzasadnienia w unormowaniach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne powinno być wszczęte bez nieuzasadnionej zwłoki, która stanowić może niedopuszczalną beczynność wierzyciela. Skoro bowiem

³⁶ Objętych badaniem o którym mowa w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Odpowiednio: Dz. U. z 2018 r., poz. 850; Dz. U. poz. 968.

³⁸ Nr ewidencyjny 2110414, 2110019, 2110522, 115004.

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427.

zobowiązanie podatkowe stało się zaległością podatkową, znaczy to, że zobowiązany nie wykonał go w zgodnych z prawem: terminie i wysokości. (wyrok NSA z dnia 9 marca 2021 r. III FSK 2660/21).

(akta kontroli str. 414-478, 506-573)

- W 18 przypadkach⁴⁰ wystawiono tytuły w terminie od 17 do 58 dni po dniu doręczenia upomnienia, natomiast w 13 przypadkach⁴¹ (na kwotę 31,6 tys. zł) organ podatkowy wystawił tytuły od 97 do 420 dni od dnia doręczenia upomnienia⁴².

Burmistrz wyjaśnił, iż było to spowodowane wystawianiem tytułów wykonawczych okresowo tj. łącznie na kilka rat. Praktyka potwierdza, że comiesięczne wystawianie tytułów nie przekładało się na wzrost ściągальności, a jedynie generowało dodatkowe koszty postępowania. Ponadto w stosunku do większości z tych podmiotów wcześniej prowadzone postępowania były bezskuteczne.

- Wszystkie tytuły wykonawcze niezwłocznie skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych.
- Nie było przypadków wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str.414-478, 506-573)

3.9. W latach 2017-2020 w Gminie zaewidencjonowano w księgach 97 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat na łączną kwotę 782 tys. zł, z czego: dwa przypadki na kwotę 0,2 tys. zł w 2018 r.⁴³ oraz 95 na kwotę 781,8 tys. zł w 2020 r.

Na podstawie badania próby 12 najwyższych kwotowo przedawnionych zaległości odpisanych z ewidencji księgowej w okresie od 29 czerwca do 31 grudnia 2020 r. ustalono m.in., że w przypadku 11 z nich przedawnienie nastąpiło w latach 2000-2011 oraz w jednym w 2019 r. Spisanie ww. należności przedawnionych w 2020 r. naruszało art. 28 ust. 1 pkt. 7 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴, zgodnie z którym aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy.

Burmistrz wyjaśnił, iż w poprzednich okresach, jako priorytet przyjęto dokonywanie analizy zaległości zagrożonych przedawnieniem. Pracownicy komórki windykacyjnej zbierali dokumenty w sprawie przedawnionych należności podatkowych oraz dokonali analizy przyczyn ich przedawnienia, która była prowadzona w ograniczonym zakresie. Wyjaśnił, że aktualnie realizowano te analizy na bieżąco.

W jednym skontrolowanym⁴⁵ w ramach ww. badania przypadku (spółka prawa handlowego)⁴⁶, należności w podatku od nieruchomości za 2005 r. uległy przedawnieniu z dniem 23 stycznia 2019 r. Postępowanie dotyczące należności zostało umorzone przez organ egzekucyjny ze względu na bezskuteczną egzekucję. Po jednym roku i siedmiu miesiącach ponownie wystawiono tytuł wykonawczy lecz nie podjęto próby przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania spółki na członków zarządu. Burmistrz wyjaśnił, iż w tytuły wykonawcze wystawione w 2005 r. zostały zwrócone przez organ egzekucyjny z informacją, iż spółka nie prowadzi

⁴⁰ Z 31 wystawionych objętych badaniem.

⁴¹ 2210136, 2110217, 2110221, 0730061, 2210115, 1150001, 2110019, 2110217, 2110221 tytuły wykonawcze nr 5SW/27/2020, 5SW/218/2019, 5SW/39/2020.

⁴² Lub po dniu powstania zaległości podatkowej w przypadku, gdy nie nastąpiło uprzednie doręczenie upomnienia.

⁴³ Z tytułu opłaty za posiadanie psa.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴⁵ W którym przedawnienie zobowiązania nastąpiło w okresie objętym kontrolą.

⁴⁶ Nr ewidencji 2110224.

działalności pod wskazanym adresem. Prowadzono prace mające na celu ustalenie właściwego adresu. Ponadto wskazał, iż z odpisu rejestru nie wynikał numer PESEL członka zarządu, a obecnie prowadzony rejestr sądowy nie zawiera danych dotyczących członków zarządu z 2005 r.

(akta kontroli str.414-478, 574-687)

3.10. W okresie objętym kontrolą rozpatrzono jedną skargę dotyczącą zagadnień związanych z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. Jej przedmiotem były czynności podejmowane przez pracownika Urzędu w związku z brakiem wniesienia przez skarżącego opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Skargę rozpatrzono w terminie zgodnym z art. 237 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁷, a skarżącemu przesłano zawiadomienie o jej bezzasadności. Stwierdzono jednak, że w przesłanym zawiadomieniu organ nie zawarł wymaganego art. 238 §1 Kpa, pouczenia o treści art. 239 Kpa zgodnie z którym w przypadku ponowienia skargi bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Burmistrz wyjaśnił, iż zawiadomienie nie zawierało pouczenia, jednakże zaznaczył, iż w przypadku złożenia ponownie skargi sposób załatwienia jej pozostawiono uznaniu administracyjnemu. Podkreślił, iż niezależnie od braku obowiązku zawiadamiania o podtrzymaniu stanowiska przez organ warto byłoby ze względu na zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej odpowiedzi udzielić.

(akta kontroli str.408-412, 688-690)

3.11. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w Urzędzie audyt „Ocena procedur i praktyk dotyczących windykacji należności niepodatkowych w Urzędzie Miejskim w Giżycku”, w którym sformułowano zalecenia dotyczące windykacji należności m.in. wprowadzenia wewnętrznych regulacji w zakresie windykacji. Burmistrz wyjaśniając przyczyny nie wprowadzenia przedmiotowych regulacji wskazał, iż rozpoczęto prace związane z ich opracowaniem, jednakże ze względu na sprzeczności w zakresie kompetencji i obowiązków poszczególnych komórek Urzędu, a także na zmianę pracownika na stanowisku windykacji, przesunięto czasie prace nad ich opracowaniem. Do 2020 r. nie rozwiązano ww. sprzeczności w zakresie kompetencji. Utworzono komórkę windykacyjną przy Referacie Budżetowym, która przejęła wszystkie zadania w zakresie dochodzenia należności zarówno podatkowych jak i cywilnoprawnych. Po zmianach organizacyjnych, nie podjęto prac nad opracowaniem ww. regulacji ze względu na wypracowywanie dobrych praktyk i schematów organizacyjnych.

Burmistrz wyjaśnił, iż mimo średniego poziomu istotności w obszarze działania komórki podatkowej, przedkładano propozycje tematów, wśród których była „Ocena prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach o udzielenie ulg podatkowych”, jednak nie została ona objęta planem. Plan audytu na 2021 wskazuje jako obszar do objęcia audytem wewnętrznym m.in. ww. komórkę.

(akta kontroli str. 691-704, 1227-1237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ podatkowy nierzetelnie rejestrował działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez dłużników obowiązków podejmowanych w latach 2017-2020 (do 29 lipca 2020 r.), a od 30 lipca 2020 r. nie ewidencjonował ich zgodnie z rozporządzeniami w sprawie postępowania

⁴⁷ Dz. U. z. 2021 r. poz. 735, ze zm. dalej: Kpa.

wierzycieli należności pieniężnych (opisano w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego).

2. W 10 na 34 zbadane przypadki wystawiono upomnienia nie dochowując terminów określonych w §7 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (opisano w pkt 3.6. wystąpienia pokontrolnego).
3. Nierzetelnie wywiązano się z obowiązku egzekwowania od dłużników zaległości podatkowych, gdyż wystąpiły przypadki nie wystawienia tytułu wykonawczego, co było to niezgodne z art. 6 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub wystawienia tytułów wykonawczych w sposób opieszły, (opisano w pkt 3.8. wystąpienia pokontrolnego).
4. We wszystkich zbadanych przypadkach odpisów należności podatkowej dokonano niezgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości (opisane w pkt 3.9. wystąpienia pokontrolnego).
5. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 Kpa, co było niezgodne z art. 238 §1 Kpa (opisano w pkt 3.10. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat były na ogół prawidłowe i rzetelne. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach prowadzono działania informacyjne. Na ogół prawidłowo wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, a dotyczyły one: nieprawidłowego ewidencjonowania prowadzonych działań informacyjnych, przypadków nierzetelnego podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności, tj. nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów egzekucyjnych oraz niewystawiania tych tytułów. Organ podatkowy nie ewidencjonował także na bieżąco w księgach rachunkowych odpisów z tytułu przedawnienia należności.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 77 wniosków⁴⁸ o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej ulg w spłacie należności podatkowych na łączną kwotę 781,3 tys. zł. Po ich rozpatrzeniu wydano 31 decyzji przyznających ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w łącznej kwocie 453 tys. zł (w tym odsetki 29,6 tys. zł), w tym:

- 17 decyzji umarzających zaległości w całości lub części na łączną kwotę 38,8 tys. zł,
- trzy decyzje dotyczące odroczenia terminu płatności na łączną kwotę 44,8 tys. zł,
- jedną decyzję dotyczącą rozłożenia na raty płatności podatku na kwotę 9,8 tys. zł,
- 10 decyzji dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami na łączną kwotę 359,5 tys. zł⁴⁹.

W uzasadnieniach ww. wniosków wskazano przyczyny ekonomiczne, w tym na ponoszenie negatywnych konsekwencji w związku z pandemią Covid-19.

(akta kontroli str.706-707)

⁴⁸ Uwzględniono również wnioski złożone w 2016 r. i 2020 r. rozpatrzone przez organ odpowiednio w 2017 r. i 2021 r.

⁴⁹ W kwocie tej należność główna wynosiła: 330,9 tys. zł, zaś odsetki – 28,6 tys. zł.

4.2. W związku z ustawowymi upoważnieniem⁵⁰ Rada Miejska w Giżycku przyjęła szczególne rozwiązania związane z pandemią Covid-19, tj.:

- Uchwałą⁵¹ zwolniono od podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia Covid-19, o co najmniej 50%. Takich ulg udzielono 80 podmiotom na łączną kwotę 363,2 tys. zł.
- Uchwałą⁵² przedłużono do dnia 30 września 2020 r. terminy płatności rat podatku od nieruchomości płatne w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r. przedsiębiorcom, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia Covid-19, o co najmniej 25%. Takiej ulgi, na łączną kwotę 41 tys. zł, udzielono dwóm podmiotom.

Na podstawie art. 15 zzzg ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących Covid-19, Burmistrz postanowił o odstąpieniu od dochodzenia od należności cywilnoprawnych na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji pandemii. Przyjęto to w formie zarządzeń, tj.:

- zarządzeniem Nr 308/2020 z dnia 14 kwietnia 2020 r.⁵³ przedsiębiorcom u których nastąpił spadek obrotów gospodarczych o co najmniej 50% odstąpiono od pobierania czynszu za okres kwiecień-czerwiec 2020 r.⁵⁴ oraz odpowiednio 75% i 50% za maj i czerwiec 2020 r. Na podstawie ww. zarządzenia udzielono 29 podmiotom ww. ulgi na łączną kwotę 141,2 tys. zł;
- zarządzeniem Nr 323/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie ulg dla najemców i dzierżawców nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Plaży Miejskiej w Giżycku przedsiębiorcom, którzy posiadają zobowiązania z tytułu czynszu lub najmu dzierżawnego odroczone terminy spłaty pierwszej części czynszu za rok 2020 i rozłożono płatność tej części czynszu na raty. W związku z zarządzeniem udzielono ulg 20 podmiotom na kwotę 202,1 tys. zł.

(akta kontroli str.708-731)

Na podstawie zarządzenia Nr 323/2020, przedsiębiorcom posiadającym zobowiązania z tytułu czynszu lub najmu dzierżawnego, Burmistrz udzielił ulgi „odroczenia terminu zapłaty pierwszej części czynszu za rok 2020 i rozłożenia płatności tej części czynszu na raty”. Zapisy ww. zarządzenia były niezgodne z art. 15 zzzg ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących Covid-19, który stanowił, że należności te mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty.

Burmistrz wyjaśnił, iż termin płatności tej raty upłynął 30 kwietnia 2020 r. ze względu na ograniczenia działalności gospodarcza na plaży miejskiej została wstrzymana. W tym stanie podjęta została decyzja o odroczeniu i rozłożeniu należności. Wykonanie zarządzenia wymagało zawarcia stosownych aneksów, które zostały podpisane pomiędzy 7 a 19 maja 2020 r. Decyzja o odroczeniu płatności pozwoliła

⁵⁰ Na podstawie art. 15p i 15q 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. 374), dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach dot. Covid-19).

⁵¹ Nr XXIII/21/2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w związku z Covid-19, Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 1862.

⁵² Nr XXIII/22/2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości w związku z Covid-19, Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 1863.

⁵³ Zmienione zarządzeniami Nr 315/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r., Nr 334/2020 z dnia 20 maja 2020 r. oraz Nr 338/2020 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 308/2020 o ulgach w dochodzeniu należności pieniężnych przypadających Miastu Giżycku z tytułu gospodarowania nieruchomościami.

⁵⁴ Ustalono wartość procentową kwoty czynszu w zależności od terminu uiszczenia czynszu.

uniknąć konieczności naliczania odsetek za okres od umownego terminu płatności do podpisania aneksu w zakresie rozłożenia na raty.

(akta kontroli str.731-751)

4.3. W latach 2017-2020 od decyzji wydanych przez Burmistrza nie wniesiono odwołań.

(akta kontroli str. 707

4.4. Szczegółowej analizie poddano dokumentację 24 postępowań podatkowych, w których Burmistrz wydał decyzje o przyznaniu ulg w łącznej kwocie 414,1 tys. zł. W jej wyniku ustalono, że sześć z nich przeprowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i zakończono wydaniem decyzji przyznających ulgi na kwotę 338 tys. zł. Analiza ww. 24 postępowań wykazała także m.in. że:

- a) We wszystkich postępowaniach przestrzegano zasady pisemności postępowania, co było zgodne z art. 126 Ordynacji podatkowej.
- b) W 17 przypadkach zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a w przypadkach. W siedmiu przypadkach⁵⁵, w których wydano decyzję niezgodną z wnioskiem, przed jej wydaniem, nie wyznaczono stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było niezgodne z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z konieczności ograniczenia kontaktów spowodowanych pandemią Covid-19, a strony miały wiedzę, co stanowi dokumentację akt sprawy, gdyż znajdowały się w nich dokumenty przez nie złożone, ewentualnie pisma organu podatkowego do stron oraz wydruki potwierdzenia stanu należności.

- Wnioski 23 podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej. Jeden wniosek⁵⁶ nie zawierał identyfikatora podatnika, o którym mowa we wspomnianym przepisie. Organ podatkowy nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w tym zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że istniała możliwość sprawdzenia we własnym zakresie danych identyfikacyjnych bowiem m.in. znajdowały się one w innych wnioskach podatnika.

- c) W 15 sprawach wydano decyzje terminowo, tj. zgodnie z art. 139 §1 Ordynacji podatkowej. W przypadku niezłażenia sprawy w tym terminie organ zawiadamiał stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin złażenia sprawy. W pozostałych dziewięciu sprawach⁵⁷ (z 2020 r.) decyzje wydano w terminie od 37 do 91 dni od dnia złożenia wniosku, co było niezgodne art. 139 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowi, że złażenie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Burmistrz wyjaśnił, że w zakresie ulg podatkowych, zwolnienia z podatku od nieruchomości lub przedłużenia zapłaty w związku z Covid-19 w 2020 r. wpłynęła znacznie większa ilość wniosków niż w latach wcześniejszych. Priorytet stanowiły wnioski wynikające z uchwały Rady Miejskiej w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w związku z Covid-19. Wynikało to z ograniczenia czasowego, gdyż na ich złożenie termin upłynął 31 lipca 2020 r.

⁵⁵ Postępowania znak: FK-RP.3120.5.58.2020, FK-RP.3120.5.124.2020, FK-RP.3120.5.64.2020, FK-RP.3120.5.134.2020, FK-RP.3120.5.141.2020, FK-RP.3120.5.123.2020, FK-RP.3120.5.143.2020.

⁵⁶ FK-RP.3120.5.58.2020.

⁵⁷ Postępowania znak FK-RP.3124.4.2.2020, FK-RP.3124.4.4.2020, FK-RP.3124.4.3.2020, FK-RP.3124.4.5.2020, FK-RP.3120.5.29.2020, FK-RP.3120.5.30.2020, FK-RP.3120.5.64.2020, FK-RP.3120.5.123.2020, FK-RP.3120.5.134.2020.

W Referacie Podatkowym Urzędu na stałe zatrudnione były trzy osoby oraz posiłkowano się m.in. osobami kierowanymi na staż. Dodatkowo fluktuacja kadr obniżyła efekty pracy. Ponadto niedotrzymanie ww. terminów wynikało również z ograniczeń związanych z istniejącą sytuacją pandemiczną i związanym z tym zawieszeniem terminów procesowych, pracą zdalną, absencją pracowników odbywających obowiązkową kwarantannę lub izolację.

- d) W 13 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji udzielającej lub odmawiającej przyznania ulgi podjęto niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu podatkowym. W szczególności wystąpiono do instytucji publicznych celem ustalenia sytuacji majątkowej wnioskodawców⁵⁸.

W pozostałych 10 sprawach, w których w 2020 r. wydano decyzje udzielające ulgi na łączną kwotę 48,2 tys. zł, nie wyjaśniono w pełni stanu faktycznego, tj. nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby okoliczności wskazane przez podatników we wnioskach przez nich złożonych. Było to niezgodne z art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, które stanowi, że organ podatkowy zobowiązany jest do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Analiza tych spraw wykazała następujące uchybienia w zebranych materiale dowodowym:

- w ośmiu postępowaniach⁵⁹ za wystarczające uznano oświadczenia złożone przez stronę w zakresie poniesionych przez nią negatywnych konsekwencji ekonomicznych związanych z Covid-19, informacje o sytuacji przedsiębiorstwa (bez jej ustalenia w oparciu o dokumenty źródłowe), oświadczenia o sytuacji finansowej i rodzinnej osoby fizycznej bez zgromadzenia w aktach sprawy dowodów potwierdzających dane wykazane w ww. oświadczeniu,
- w jednym przypadku⁶⁰ nie ustalono sytuacji materialnej wnioskodawców - współników spółki cywilnej,
- w kolejnym postępowaniu⁶¹ nie wyegzekwowano od strony złożenia żądanych dokumentów.

Burmistrz wyjaśnił, iż przy rozpatrywaniu wniosków kierowano się wytycznymi Ministerstwa Finansów z dnia 29 marca 2020 r. w sprawie zasad udzielenia ulg podatkowych. Bazowano również na procedurach „tarczy antykryzysowej” w zakresie ich uproszczenia. W tej sytuacji organ odstąpił od zasady rozbudowanego postępowania dowodowego i stosował zasadę uproszczonego postępowania. Ponadto dał wiarę argumentom przywołanym we wnioskach i złożonych oświadczeniach o stanie majątkowym lub o spadku obrotów. Dla równego traktowania podmiotów uwzględniono zasady Uchwał Rady Miejskiej w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości, gdzie stosowano zasadę składania oświadczeń.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Burmistrza, bowiem przywołane wytyczne zostały skierowane do Izby Administracji Skarbowej i nie stanowiły podstawy prawnej do prowadzenia postępowań w sprawie udzielania ulg.

- e) W czterech postępowaniach⁶² prowadzonych w latach 2020 r., po przeprowadzeniu których udzielono ulg, tj. umorzenia zaległości z tytułu podatku

⁵⁸ Dotyczy postępowania FK-RP.3150.5.4.2019.

⁵⁹ FK-RP.3120.5.34.2020, FK-RP.3120.5.38.2020, FK-RP.3120.5.46.2020, FK-RP.3120.5.58.2020, FK-RP.3120.5.123.2020, FK-RP.3120.5.124.2020, FK-RP.3120.5.29.2020, FK-RP.3120.5.30.2020.

⁶⁰ FK-RP.3120.5.55.2020.

⁶¹ FK-RP.3120.5.64.2020.

⁶² FK-RP.3120.5.67.2020, FK-RP.3120.5.134.2020, FK-RP.3120.5.141.2020, FK-RP.3120.5.143.2020.

od nieruchomości w łącznej kwocie 12,5 tys. zł, ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynikało, aby zaistniały ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” oraz „interesu publicznego”, określone w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, które warunkują udzielenie ulgi podatkowej. Wnioskodawcy jako uzasadnienie wniosku wskazywali epidemię Covid-19 i negatywny jej wpływ na sytuację finansową. We wszystkich przypadkach ze zgromadzonych w postępowaniach dokumentów wynikało, iż beneficjenci pomocy nie znajdowali się w złej kondycji finansowej m.in. dysponowali oszczędnościami w kwocie wyższej niż zaległość, majątkiem trwałym o znacznej wartości lub wypracowali zysk w kwocie ponad 3,8 mln złotych.

Burmistrz wyjaśnił, iż posiadany majątek i oszczędności nie dyskwalifikują podatnika od ubiegania się o ulgę, a organ podatkowy udzielił ulgi w celu złagodzenia skutków Covid-19. W ww. sprawach organ jako ważny interes strony wziął pod uwagę stan pandemii, jako zjawisko o charakterze nadzwyczajnym i globalnym, gdzie skutki są trudne do przewidzenia. Zaistniała sytuacja w czasach pandemii i jej skutki spełniają przesłanki ważnego interesu stron. W interesie Gminy było by przedsiębiorcy nadal prowadzili działalność gospodarczą, bez zmniejszenia jej rozmiarów oraz nie zmniejszali stanu zatrudnienia. W sytuacji istniejącego stanu pandemii podejście organu uległo modyfikacji i racjonalizacji. W nadzwyczajnej sytuacji stosowano działania zaradcze i pomocowe przedsiębiorcom, czego dowodem był fakt, iż w latach poprzednich nie stosowano umorzeń podatkowych.

W ocenie NIK, pojęcia „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny” są przesłankami, które muszą wystąpić, aby możliwe było umorzenie zaległości podatkowej. Pracownicy merytoryczni przygotowując analizy wniosków dotyczących udzielenia ulg wskazali m.in., iż z materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy należy wnosić iż nie wystąpiły okoliczności, które można byłoby określić jako ważny interes podatnika, nie występowały też przesłanki o charakterze interesu publicznego. Z orzecznictwa sądów administracyjnych⁶³ wynika, iż w sytuacji, gdy uregulowanie podatku nie stwarza stanu zagrożenia dla bytu ekonomicznego podatnika, umorzenie mu zaległości podatkowych byłoby preferencją niedostępną dla innych, a za niedopuszczalne należy uznać automatyczne udzielanie ulg w razie powołania się podatnika na szkody spowodowane przez pandemię koronawirusa. Ponadto uregulowania art. 67a Ordynacji podatkowej wyznacza dwie fazy postępowania podatkowego. Na pierwszym etapie postępowania organ podatkowy obowiązany jest ustalić, czy zachodzi przynajmniej jedna z wymienionych przesłanek zastosowania ulgi, co wymaga zgromadzenia niezbędnego dla tych ustaleń materiału dowodowego oraz przeprowadzenia jego właściwej oceny⁶⁴. Konieczne jest zatem dokładne wyjaśnienie sytuacji majątkowej podatnika oraz dokonanie ustalenia, czy faktycznie zapłata zaległości przekracza jego możliwości płatnicze. W celu prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, organ podatkowy ma obowiązek ustalenia wysokości osiąganego dochodu oraz wysokości ponoszonych wydatków na utrzymanie i powinien dać temu wyraz w decyzji poprzez rachunkowe porównanie tych kwot⁶⁵. W dalszej kolejności, w przypadku uznania, że spełniona została jedna bądź obie z przesłanek, postępowanie podatkowe wkracza w kolejną fazę, w której organ dokonuje wyboru opcji decyzyjnej: zastosuje ulgę albo odmówi jej udzielenia.

(akta kontroli str.752-1252)

⁶³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 kwietnia 2021 r. I SA Bk 130/21, Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 marca 2021 ISA/Bk 101/21

⁶⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 sierpnia 2020 r., I SA/Gi 1524/19.

⁶⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 18 lutego 2020 r., I SA/Kr 1227/18.

- f) Decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 Ordynacji podatkowej, tj. podstawę prawną, oznaczenie organu, pouczenie o trybie odwoławczym oraz uzasadnienie.
- g) We wszystkich postępowaniach w sposób niepełny oznaczono strony postępowania, tj. w przypadku decyzji dotyczących osób fizycznych nie wskazywano numerów PESEL, a w przypadku osób prawnych – numerów NIP. Było to niezgodne z art. 210 §1 pkt. 3 Ordynacji podatkowej wskazujący elementy obligatoryjne decyzji.

Burmistrz wyjaśnił, iż Ordynacja podatkowa nie precyzuje jakie konkretnie dane mieszczą się w pojęciu „oznaczenie strony”. Jako niezbędne w tym zakresie uznano imię i nazwisko podatnika, a w przypadku osób prawnych nazwę i siedzibę.

- h) W jednej decyzji⁶⁶ o przyznaniu ulgi w kwocie 1,3 tys. zł sentencja decyzji nie zawierała rozstrzygnięcia dotyczącego odsetek od zaległości podatkowych, o co wnosił podatnik we wniosku. Zgodnie z art. 210 §1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, rozstrzygnięcie będące treścią decyzji musi być tak sformułowane, aby wynikało z niego w sposób niebudzący wątpliwości, jakie uprawnienia zostały przyznane lub jakie obowiązki zostały nałożone.

Burmistrz wyjaśnił, że dokonano umorzenia 50% raty podatku, a odsetki od umorzonej części raty nie przekroczyły kwoty do której odsetek się nie nalicza.

- i) W przypadku siedmiu decyzji⁶⁷ o udzieleniu ulg na łączną kwotę 20,3 tys. zł umorzono zaległość podatkową w części, zaś odsetki za zwłokę w całości, co było niezgodne z dyspozycją art. 67a §2 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowił, że umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

Burmistrz wyjaśnił, że kierował się zapisem art. 67a §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, bowiem odsetki za zwłokę są ściśle związane z zaległością podatkową, ale stanowią odrębną kategorię należności.

- j) Odpisy z tytułu umorzenia zaległości podatkowych były dokonywane w dacie wydania decyzji w sprawie umorzeń.

(akta kontroli str.752-1253)

4.5. W latach 2017-2020 organ podatkowy nie wydawał decyzji o udzieleniu ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych z urzędu.

(akta kontroli str.1254)

4.6. W latach 2017-2020 na podstawie art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej Burmistrz udzielił 23 podatnikom na podstawie 28 decyzji⁶⁸ pomocy de minimis w łącznej kwocie 449,7 tys. zł. W 16 przypadkach umorzono zaległości podatkowe na łączną kwotę 37,9 tys. zł, w czterech – rozłożono na raty płatność podatku lub zaległość podatkową na kwotę 276,4 tys. zł, a w pozostałych dziewięciu – odroczone termin płatności podatku lub zaległości podatkowej w łącznej kwocie 135,4 tys. zł.

(akta kontroli str.1255-1256)

⁶⁶ FK-RP.3120.5.29.2020.

⁶⁷ FK-RP.3120.5.55.2020, FK-RP.3120.5.58.2020, FK-RP.3120.5.67.2020, FK-RP.3120.5.123.2020, FK-RP.3120.5.124.2020, FK-RP.3120.5.141.2020, FK-RP.3120.5.143.2020.

⁶⁸ Jedna decyzja dotyczyła odroczenia terminu zapłaty zaległości podatkowej i umorzenia odsetek.

4.7. Analiza 21 postępowań dotyczących udzielenia przez Burmistrza podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis⁶⁹ wykazała m.in., że:

- Kwota pomocy udzielonej jej beneficjentom w ciągu roku, w którym jej udzielono oraz dwóch lat poprzednich nie przekroczyła 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 minimis⁷⁰.
- Uzyskano wraz z wnioskami informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁷¹ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁷². W latach 2017-2019 zgromadzono dokumenty potwierdzające sytuację ekonomiczną wnioskodawcy, w tym sprawozdania finansowe z trzech poprzednich lat. W 2020 r. gromadzono oświadczenia o sytuacji ekonomicznej, w tym o spadku obrotów w związku z pandemią.

(akta kontroli str.1255-1290)

4.8. W wyniku analizy postępowań⁷³ wskazanych w punkcie 4.7. wystąpienia pokontrolnego ustalono m.in., że:

- Zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis wydano wszystkim beneficjentom pomocy. W 16 przypadkach odbyło się to w dniu wydania decyzji, tj. w terminie określonym w §4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie⁷⁴. W pięciu pozostałych przypadkach⁷⁵ wydano je z opóźnieniem od dwóch do 14 dni.

Burmistrz wyjaśnił, iż w przypadku jednej decyzji zaświadczenie wydano dzień po dniu doręczenia ww. decyzji stronie. W przypadku decyzji wydanych w 2020 r. zaświadczenia te zostały wygenerowane po dacie wydania decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowych, a na uchybienie wpływ miała szczególna sytuacja w 2020 r. spowodowana epidemią Covid-19. Konieczność rozpatrzenia zwiększonej w stosunku do ubiegłego roku liczby wniosków o udzielenie ulg uznaniowych na podstawie Ordynacji podatkowej oraz wniosków w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości na podstawie Uchwały Rady Miejskiej przyczyniła się do powstania utrudnień w zachowaniu terminowości. W Urzędzie ze względu na pandemię, celem przeciwdziałania jej skutkom wprowadzono zmianę organizacji czasu pracy, co również miało wpływ na zachowanie terminów.

- Zaświadczenia były zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis. W trzech wydanych zaświadczeniach⁷⁶ nie wskazano numerów identyfikacji podatkowej współników lub błędnie wskazano

⁶⁹ Badaniem objęto te postępowania z próby wskazanej w punkcie 4.4, które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis.

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

⁷¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 743, dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

⁷² Dz.U. Nr 53 poz. 311, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji.

⁷³ Na łączną kwotę 412,9 tys. zł.

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

⁷⁵ Pomoc publiczna udzielona decyzjami FK-RP.3120.5.9.2017, FK-RP.3120.5.34.2020, FK-RP.3120.5.38.2020, FK-RP.3120.5.134.2020 oraz FK-RP.3120.5.58.2020.

⁷⁶ Pomoc publiczna udzielona decyzjami FK-RP.3120.5.34.2020, FK-RP.3120.5.55.2020, FK-RP.3120.5.58.2020.

nazwę spółki. Było to niezgodne z § 3a pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Przepis ten stanowił, że w przypadku gdy o pomoc de minimis wnioskował wspólnik spółki cywilnej w związku z działalnością prowadzoną w tej spółce zaświadczenie zawiera numer identyfikacji podatkowej (NIP), imię i nazwisko albo nazwę oraz adres miejsca zamieszkania albo siedziby tego wspólnika albo komplementariusza.

Burmistrz wyjaśnił, iż nie wskazano danych wspólnika spółki, gdyż o pomoc wnioskowały spółki cywilne. Ponadto w jednym przypadku wskazano NIP spółki i dane wspólnika.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Burmistrza, bowiem w przypadku ww. zaświadczeń udzielona ulga dotyczyła podatku od nieruchomości, podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, a nie spółka, co potwierdził NSA w uchwale 7 sędziów (wyrok z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt I FPS 5/16).

- W przypadku dwóch zaświadczeń⁷⁷ organ dokonał ich korekty w związku z błędnym wcześniejszym określeniem przeznaczenia pomocy na działalność inną niż w sektorze transportu drogowego. Było niezgodne z art. 5 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁷⁸, który dopuszczał korektę wydanego zaświadczenia wyłącznie w przypadku, gdy wartość faktycznie udzielonej pomocy de minimis jest inna niż wartość pomocy wskazana w pierwotnym zaświadczeniu.

Burmistrz wyjaśnił, że jego zdaniem przepis ten nie wyklucza możliwości korekty zaświadczenia w przypadku innych omyłek.

(akta kontroli str.1255-1280)

4.9. Zgodnie z art. 32 ust.1 i 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Urząd przekazał w latach 2017-2020 dane dotyczące udzielonej pomocy publicznej za pomocą aplikacji SHRIMP. Przekazane sprawozdania⁷⁹ zawierały prawidłowe dane, w szczególności dotyczące wysokości udzielonej pomocy, jej przeznaczenia i formy.

Ustalono, że 10 z 21 skontrolowanych sprawozdań przekazano terminowo Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tj. w terminie 7 dni od dnia udzielenia pomocy. Pozostałe 11⁸⁰ zostało przekazanych z opóźnieniem od 2 do 46 dni, co było niezgodne z §6 ust. 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 publicznych⁸¹.

Burmistrz wyjaśnił, że związane to było z intensywnymi pracami związanymi z zamknięciem roku podatkowego oraz koniecznością dokonywania wymiaru bieżącego. Ponadto wpływ na to miała pandemia Covid-19 oraz konieczność rozpatrzenia zwiększonej w stosunku do lat ubiegłych wniosków o udzielenie ulg. Wskazał, iż analiza danych dostępnych w SHRIMP nie wskazuje, aby uchybienie to spowodowało przyznanie pomocy z przekroczeniem limitu.

(akta kontroli str.1285-1290)

⁷⁷ Udzielonej decyzjami FK-RP.3140.2.51.2020, FK-RP.3124.4.2.2020.

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 708, ze zm.

⁷⁹ Badaniem objęto sprawozdania, w których wykazano decyzje objęte badaniem, o którym mowa w pkt. 4.4., w wyniku których beneficjenci uzyskali ulgę stanowiącej pomoc de minimis (21 z 40 postępowań z ww. próby).

⁸⁰ FK-RP.3120.5.4.2020, FK-RP.3120.5.34.2020, FK-RP.3120.5.38.2020, FK-RP.3120.5.55.2020, FK-RP.3120.5.134.2020, FK-RP.3120.5.141.2020, FK-RP.3120.5.143.2020, FK-RP.3124.4.4.2020, FK-RP.3124.4.5.2020, FK-RP.3120.5.46.2020, FK-RP.3120.5.140.2020.

⁸¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871.

4.10. W latach 2017-2021 w Urzędzie, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach⁸² (tj. do 31 maja roku następnego), podano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg oraz pomocy publicznej. Zawierały one dane zgodne z wydanymi decyzjami. Ponadto w 2020 r. podano również do publicznej wiadomości, wykaz osób którym udzielono pomocy publicznej w związku z uchwałami Rady Miasta w Giżycku z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w związku z Covid-19 oraz w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości w związku z Covid-19

(akta kontroli str.1281-1284)

4.11. W latach 2017-2020 obowiązywała Uchwała Rady Miejskiej w Giżycku w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym⁸³. Określono w niej zasady i tryb umarzania należności z urzędu oraz na wniosek dłużnika, warunki formalne jaki powinien spełnić wiosek. Uchwała regulowała także przypadki, gdy ulga lub umorzenie stanowić będzie pomoc publiczną dla dłużnika.

Rada Miejska w Giżycku uchwałą z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miejskiej w Giżycku oraz jej jednostkom organizacyjnym⁸⁴ postanowiła o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100,00 zł oraz w przypadku rekompensaty jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

4.12. W latach 2017-2020⁸⁵ Burmistrz udzielił 100 podmiotom ulg w spłacie ww. należności na kwotę 515,4 tys. zł, w tym 74 tys. zł zostało umorzonych 14 podmiotom. Ponadto Burmistrz odstąpił od dochodzenia należności cywilnoprawnych na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji Covid-19 (o czym mowa w pkt 4.2. wystąpienia pokontrolnego).

Analiza 20 postępowań⁸⁶ wykazała m.in., że:

- Burmistrz w 19 przypadkach udzielił ulgi w drodze pisemnego porozumienia zawartego przez Burmistrza lub w jego imieniu (dotyczy rozłożenia na raty) lub jednostronnego oświadczenia składnego w celu dokonania odpisów w księgach rachunkowych.

⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 305, ze zm.

⁸³ Uchwała Rady Miejskiej w Giżycku Nr XVI/117/2015 z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Miejskiej Giżycko i jej jednostkom organizacyjnym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg, dalej: Uchwała w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym; Uchwała obowiązywała do dnia 31 grudnia 2020 r. zastąpiona uchwałą Nr XXXII/92/2020 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Miejskiej Giżycko lub jej jednostkom organizacyjnym, oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg (Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r. poz. 46).

⁸⁴ Uchwała Nr XXII/6/2020 z dnia 12 lutego 2020 r.

⁸⁵ W tym na podstawie wniosków, które wpłynęły w 2020 r. a zostały rozpatrzone w 2021 r.

⁸⁶ Badanie na próbie największych kwotowo umorzeń z lat 2019 -2020 w łącznej kwocie 60 tys. zł oraz o inne ulgi w opłatach w latach 2017-2018 (dobór celowy) na łączną kwotę 46 tys. zł. Analizą objęto m.in. jedno umorzenie z urzędu. oraz jedno wynikające z uchwały dot. od dochodzenia od należności cywilnoprawnych na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji Covid-19.

- Siedem wniosków⁸⁷ dotyczących rozłożenia należności na raty, Burmistrz rozpatrzył pozytywnie, podczas gdy nie były one kompletne. Nie wezwano wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia wniosków lub dokumentów poświadczające przesłanki do udzielenia ulgi, o których mowa w §4 ust. 1 litera c Uchwały. Przepis ten stanowił, że pisemny wniosek powinien zawierać szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi lub umorzenia, wraz z poświadczonymi przez dłużnika za zgodność z oryginałem kopiami dokumentów potwierdzających przytoczone okoliczności

Burmistrz wyjaśnił, iż rozpatrzenie wniosku mimo braku literalnego spełnienia przez wniosek wymogów spowodowane było charakterem ulgi wyrażającej się ugodowym ustaleniem warunków spłaty całości przysługujących Gminie należności, w ramach których nastąpiło potwierdzenie uznania całości zadłużenia oraz rodzajem spraw w ramach których nastąpiła ulga. Wskazał ponadto, iż podyktowane to było celowością postępowania, iż w przeważającej liczbie przypadków takiej ulgi następuje spłata należności. Przy rozpatrywaniu wniosków o rozłożenie na raty zaległości czynszowych z tytułu najmu lokali komunalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy w ramach sytuacji wnioskodawcy uwzględniono okoliczności, iż zaspokaja ona potrzeby mieszkaniowe (udostępnia lokale do najmu osobom o niskich dochodach).

- W przypadku pięciu z 20 ww. skontrolowanych spraw Burmistrz nie w pełni zastosował zasady określone przez Radę Gminy w stosownej Uchwale w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym. Ustalono m.in., że:

- Zawarta została jedna umowa⁸⁸, której zapisy, były niezgodne z niezgodne z §7 ww. Uchwały, zgodnie z którym jeżeli dłużnik nie dokona zapłaty należności w odroczonym terminie płatności lub nie zapłaci we wskazanym terminie którejkolwiek z rat należność staje się natychmiast wymagalna w pełnej wysokości. Z zawartej umowy wynikało natomiast, iż należność ta stanie się wymagalna w przypadku zwłoki w zapłacie dwóch rat.

Burmistrz wyjaśnił, iż brak jest podstawy prawnej takiego zapisu i wynikał on z trudnej sytuacji finansowej rodziny i z prospołecznej roli Gminy. Ponadto wskazał, iż zadłużenie zostało w całości uregulowane przed wyznaczonymi terminami.

- W czterech przypadkach⁸⁹ w zawartej umowie zawarto zapisy, z których wynikało, iż w przypadku nieuregulowania zobowiązań bieżących, całe pozostałe do zapłaty zadłużenie staje się natychmiast wymagalne, co było niezgodne z zapisami ww. §7 Uchwały.

Burmistrz wyjaśnił iż zapis ten został przeniesiony dosłownie do zawartej przez zarządcę ugody ze zwrotu w piśmie przekazującym informację o zgodzie na rozłożenie na raty zarządcy nieruchomości. Sytuacja ta miała miejsce wyłącznie w kilku przypadkach, gdyż co do zasady w ugodach występowały zapisy prawidłowe. Ponadto wskazał, iż w przypadkach tych umów dłużnicy po stwierdzeniu faktu niezrealizowania ugody, tj. nie wniesieniu rat zostali wezwani do zapłaty.

⁸⁷ FK-WI.0760.5.2017, WM.7146.27.2018.EP, WM.7146.21.2018, WM.7146.18.2017, WM.7146.12.2017, WM.7146.4.2017, WM.7146.3.2017.

⁸⁸ FK-WI.0760.5.2017.

⁸⁹ WM.7146.27.2018, WM.7146.39.2018, WM.7146.21.2018, WM.7153.2.2018.

- Udzielono ulgi w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych mimo, iż wnioskodawca nie złożył pisemnego wniosku o udzielenie ulgi⁹⁰, zawierającego szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi, co było niezgodne z §4 ust. 1 i §4 ust. 1 litera c ww. Uchwały.

Burmistrz wyjaśnił, iż za równoznaczną formę uznano złożenie żądania w ww. zakresie, przez wnioskodawczynię, do protokołu z przyjęć interesantów, który nie został jednak przez nią podpisany.

NIK zauważa, iż Uchwała w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym wskazywała podstawę do udzielenie wnioskowanej ulgi, tj. pisemny wniosek podatnika. Procedura administracyjna i podatkowa wymaga aby w przypadku przyjęcia wniesionego ustnie podania sporządzić się protokół, któremu moc dowodową przyznaje się tylko w przypadku, gdy zawiera on wymagane dane wśród, których znajduje się podpis wnioskodawcy.

- W przypadku dwóch postępowań⁹¹, w których nastąpiło przedawnienie należności cywilnoprawnych – w jednym z nich nie dokonano do dnia 26 maja 2021 r. ich odpisu, a w drugim nie dokonano w dacie przedawnienia⁹². Było niezgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z o rachunkowości, stanowiącym, że aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy.

Burmistrz wyjaśnił, iż w Urzędzie odpisów aktualizujących dokonuje się na podstawie udzielonej zgody Burmistrza na umorzenie bądź odpisanie należności nieściągalnej. W przypadku należności jednego z podmiotów zgoda taka została wyrażona w dniu 7 października 2020 r. zaś odpisu dokonano do końca okresu sprawozdawczego, tj. 30 października 2020 r. W przypadku wierzytelności nieodpisanej nie dokonano tej czynności ze względu na brak zgody.

NIK zauważa, iż z ustawodawca w art. 28 ustawy o rachunkowości określił termin dokonania czynności, natomiast wyrażenie zgody kierownika jednostki organizacyjnej na dokonanie czynności powinno nastąpić w terminie umożliwiającym dokonanie ww. odpisu.

- Udzielając ulg dotyczących należności cywilnoprawnych na podstawie zarządzenia Nr 308/2020 Burmistrza w sprawie ulg w dochodzeniu należności pieniężnych opierano się na wniosku, w którym zawarte były informacje o spadku obrotów gospodarczych.

Burmistrz wyjaśnił, iż zapisy ww. zarządzenia stanowiły kompletną podstawę udzielenia ulg dotyczących należności cywilnoprawnych przypadających miastu. Zgodnie z tymi regulacjami dane niezbędne dla celów ustalenia pomocy następowały w formie oświadczeń przedsiębiorcy zawartych we wniosku składanych ze świadomością odpowiedzialności za składanie fałszywego oświadczenia. Zarządzenie nie przewidywało żądania dokumentów na potwierdzenie sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, brak więc było podstaw do wzywania wnioskodawcy w tym zakresie. Ponadto wyjaśnił, iż głównym celem zarządzenia była szybkość udzielenia pomocy przedsiębiorcom spełniającym warunki.

(akta kontroli str.1294-1396)

⁹⁰ WM.7146.2.2018.

⁹¹ FK-WiE.3162.17.2020.MB oraz WM.7146.44.2019.AR na łączną kwotę 12,1 tys. zł.

⁹² Data przedawnienia należności dnia 15 grudnia 2017 r. oraz 28 grudnia 2019 r.

4.13. W 2017-2020 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych

(akta kontroli str.1291)

4.14. W latach objętych kontrolą zagadnienia dotyczące udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego, nie zostały objęte też planem audytów na 2021 r.

Burmistrz udzielił wyjaśnień dotyczących braku audytów, które zostały przedstawione w punkcie 3.14 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.1227-1237, 1292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarządzenie Nr 323/2020 w sprawie ulg dla najemców i dzierżawców nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Plaży Miejskiej w Giżycku zawierało zapisy niezgodne z ustawą o szczególnych rozwiązaniach dot. Covid-19 (opisane w punkcie 4.2. wystąpienia pokontrolnego).
2. Niewyznaczenie stronom w siedmiu postępowaniach siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (opisane w punkcie 4.4. litera b) wystąpienia pokontrolnego).
3. Przekroczenie w dziewięciu przypadkach określonego w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej terminu załatwienia sprawy (opisane w punkcie 4.4. c) wystąpienia pokontrolnego).
4. Przeprowadzenie 10 postępowań o udzielenie ulgi podatkowej w sposób nieodpowiadający wymogom art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej (opisane w punkcie 4.4. d) wystąpienia pokontrolnego).
5. Udzielenie w czterech przypadkach ulgi mimo, iż zgromadzone w tych postępowaniach dowody nie wskazały na zaistnienia przesłanek do ich udzielenia, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej (co opisano w pkt. 4.4. e) wystąpienia pokontrolnego).
6. Rozpatrzenie wniosku podatnika o udzielenie ulgi w zapłacie podatku w sposób nieodpowiadający postanowieniom Ordynacji podatkowej, ponieważ w sentencji wydanej decyzji nie odniesiono się do wnioskowanego umorzenia odsetek od zaległości podatkowych (opisane w pkt. 4.4. h) wystąpienia pokontrolnego).
7. Udzielenie w siedmiu przypadkach ulgi polegającej na umorzeniu odsetek w sposób niezgodny z dyspozycją art. 67a §2 Ordynacji podatkowej (opisano w pkt. 4.4. i) wystąpienia pokontrolnego).
8. Nieterminowe wydanie pięciu zaświadczeń o udzieleniu pomocy de minimis (opisano w pkt 4.8. wystąpienia pokontrolnego).
9. Niezawarcie w trzech wydanych zaświadczeniach niektórych danych wymaganych rozporządzeniem w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybolóstwie (opisano w pkt 4.8. wystąpienia pokontrolnego).
10. Dokonanie korekty dwóch zaświadczeń o udzieleniu pomocy de minimis niezgodne z art. 5 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (co opisano w pkt 4.8. wystąpienia pokontrolnego).
11. Nieterminowe przekazanie 11 sprawozdań Prezesowi UOKiK (opisano w pkt 4.9. wystąpienia pokontrolnego).

12. Przeprowadzenie pięciu postępowań dotyczących udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych niezgodnie z niektórymi wymogami Uchwały (opisano w pkt 4.12. wystąpienia pokontrolnego).
13. Niedokonanie lub dokonanie z opóźnieniem (po jednym przypadku) odpisów aktualizujących dotyczących należności przedawnionych (opisano w pkt 4.12. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami udzielano pomocy publicznej, gdyż m.in. pobierano od beneficjentów wymagane dokumenty, a kwota pomocy de minimis udzielona każdemu z przedsiębiorców nie przekroczyła ustawowych progów. W Urzędzie prowadząc postępowania podatkowe nie w pełni natomiast przestrzegano wymogów Ordynacji podatkowej. W przypadku postępowań wszczętych w roku 2020 stwierdzono nieprawidłowości polegające w szczególności na: naruszeniu przepisów dotyczących terminowości prowadzonych postępowań, niewyznaczeniu stronom w siedmiu postępowaniach siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, niewywiązaniu się organu podatkowego z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego, potwierdzającego sytuację materialną wnioskodawców i udzielaniu ulg pomimo iż postępowanie podatkowe, udzieleniu ulgi w sytuacji, gdy dowody zgromadzone w aktach nie potwierdzały zaistnienia przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego” (w czterech przypadkach). Nieterminowo przekazywano Prezesowi UOKiK sprawozdania z udzielonej pomocy. Ponadto w jednostce wystąpiły przypadki niedokonania lub dokonania z opóźnieniem odpisu aktualizującego dotyczącego należności przedawnionych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Ewidencjonowanie podejmowanych działań informacyjnych w sposób odpowiadający wymogom rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
3. Bieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych odpisów z tytułu przedawnień zobowiązań.
4. Podawanie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi informacji wymaganych art. 238 § 1 Kpa.
5. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu, terminowe załatwianie spraw oraz rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego, dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulgi.
6. Wydawanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis w wymaganym terminie, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz terminowe przekazywanie Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

7. Stosowanie w pełni wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania ulg cywilnoprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 11 sierpnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
w Olsztynie
z up.
Wicedyrektor
Barbara Zajdel

Kontroler
Agnieszka Kielbik
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis