



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.04.2021

Pan Ryszard Henryk Niedziółka  
Burmistrz Miasta Kętrzyn  
Urząd Miasta Kętrzyn  
ul. Wojska Polskiego 11  
11-400 Kętrzyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kętrzyn, ul. Wojska Polskiego 11, 11-400 Kętrzyn (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Henryk Niedziółka, Burmistrz Miasta Kętrzyn, od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Hećman, od 19 listopada 2002 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/23/2021 z 23 lutego 2021 r. 2. Agnieszka Kielbik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/35/2021 z 1 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### 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 planistyczną. Na ogół prawidłowo wywiązywano się także z zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>3</sup>, bowiem stwierdzona nieprawidłowość polegała na wystawieniu dopiero w 2020 r. pięciu zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności dla jednej nieruchomości miała charakter incydentalny. Przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> oraz obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej<sup>5</sup>.

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

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa przekształceniowa.

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

<sup>5</sup> Uchwała nr LVIII/438/98 Rady Miejskiej w Kętrzynie z 28 stycznia 1998 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Kętrzyn wraz z uchwałami ją zmieniającymi.

Podejmowano również działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, m.in. dokonywano analiz 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 latach 2017-2020 wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

W Urzędzie podejmowano działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu podatków i opłat lokalnych, ale nie były one w pełni rzetelne. Stwierdzono bowiem przypadki niewystawienia upomnień i tytułów wykonawczych (na zaległości w kwocie 133,6 tys. zł) jak i nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych (69% skontrolowanych upomnień i 56% skontrolowanych tytułów wykonawczych). Nierzetelnie sprawowano także nadzór nad bieżącym monitorowaniem spływu należności jak i pod kątem ich przedawnienia.

NIK negatywnie ocenia natomiast sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem

w większości zbadanych postępowań (80,8%). Dotyczyły one głównie niewywiązywania się z wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>6</sup> w zakresie wyjaśniania i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 ww. ustawy), niewłaściwego sporządzania uzasadnień faktycznych decyzji (art. 210 §4) oraz przekraczania terminów załatwienia sprawy (art. 139 §1). Stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące nienależytego zbadania kwestii czy ulga podatkowa stanowiła pomoc publiczną, nierzetelnego sporządzania wykazów podatników którym udzielono ulg oraz nieprzestrzegania w pełni zasad określonych w uchwale w sprawie ulg cywilnoprawnych<sup>7</sup>.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowości w dochodzeniu zaległości oraz udzielaniu ulg w skontrolowanych przypadkach wynikały m.in. z niezapewnienia w tych obszarach działalności Urzędu funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>8</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności<sup>9</sup>**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą dochody ogółem Gminy wzrosły o 31,5 mln, tj. z 69,9 mln zł w 2017 r. do 101,4 mln zł w 2020 r. Nastąpił również wzrost dochodów własnych – corocznie od 5% do 13%, przy czym największy wzrost odnotowano w 2019 r. Dochody własne w poszczególnych latach okresu objętego

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

<sup>7</sup> Nr X/63/11 z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawnych przypadających Gminie Miejskiej Kętrzyn i jej jednostkom podległym, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, których ulgi stanowią będą pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych (Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 1778 ze zm., dalej: Uchwała w sprawie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm.

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

kontrolą wyniosły: 40 mln zł w 2017 r., 42,2 mln zł w 2018 r., 47,5 mln zł w 2019 r. oraz 50,3 mln zł w 2020 r. Struktura tych dochodów przedstawiała się następująco:

- Podatki stanowiły od 21 do 27% dochodów własnych i kształtowały się na stałym poziomie w latach 2017-2019 (około 10,9 mln zł), a w 2020 r. odnotowano ich 2% spadek w stosunku do roku poprzedniego (wyniosły 10,7 mln zł). W 2020 r. największe wpływy odnotowano z tytułu podatku od: nieruchomości 9,1 mln zł (84,3%), czynności cywilnoprawnych 1,1 mln zł (10,6%).
- Opłaty stanowiły od 15% do 22% dochodów własnych i kształtowały się na poziomie 6,6 mln zł w 2017 r., 7 mln zł w 2018 r., 7,5 mln zł w 2019 r. oraz 11 mln zł w 2020 r. Największe wpływy w 2020 r. odnotowano w kategoriach: dochodów gminy związanych z pokryciem kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami – 6,9 mln zł, czynszu za lokale komunalne – 1,1 mln zł, dzierżawy – 1,1 mln zł oraz zezwoleń na sprzedaż alkoholu – 0,6 mln. zł.
- Pozostałe dochody własne stanowiły od 5% do 11% dochodów własnych. Kształtowały się one na poziomie 2,5 mln zł w 2017 r., 2,1 mln zł w 2018 r., 4,9 mln zł w 2019 r. oraz 5,6 mln zł w 2020 r. Największe wpływy w 2020 r. odnotowano w kategoriach: dochodów uzyskiwanych na podstawie odrębnych przepisów<sup>10</sup> – 2,2 mln zł, dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłat od gminnych zakładów budżetowych – 1,2 mln zł, dotacji z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego 1,2 mln zł.
- Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2017-2020 w stosunku do dochodów własnych wynosił od 0,6% do 1,8% i zwiększył się z 0,2 mln zł do 0,9 mln zł.
- Udział we wpływach z podatku od osób fizycznych w latach 2017-2019 w dochodów własnych wynosił od 43,9% do 49,1% i uległ zwiększeniu z 19,7 mln zł do 23,3 mln zł, przy czym w 2020 r. nastąpił ich spadek względem roku poprzedniego o 5% tj. do kwoty 22,1 mln zł.

(akta kontroli str. 12-14 )

**1.2.** Sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19 oraz związana z nią niższa dynamika dochodów w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego (z 13% w 2019 r. do 6% w 2020 r.), jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, spowodowała wypracowanie przez Gminę niższych środków finansowych, które mogły zostać przeznaczone na sfinansowanie zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Przy projektowaniu budżetu na 2021 r. ograniczona została realizacja zadań inwestycyjnych, w tym w ramach budżetu obywatelskiego. Zadania zaplanowane w tym roku do realizacji były kontynuacją zadań rozpoczętych w latach poprzednich. Ponadto ograniczone zostały wydatki bieżące Gminy do niezbędnego minimum w celu realizacji zadań własnych i prawidłowego funkcjonowania kontrolowanej jednostki. Ograniczenia te dotyczyły m.in. kosztów związanych z oświatą, sportem i kulturą. Skarbnik wyjaśniła również, że największym obciążeniem były wydatki na sfinansowanie zadań oświatowych, gdzie nastąpiło znaczne zwiększenie kosztów w stosunku do 2020 r. w związku z wprowadzonymi we wrześniu regulacjami płac.

(akta kontroli str. 15-17)

**1.3.** Liczba nieruchomości w użytkowaniu wieczystym według stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 634. Gmina uzyskiwała wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości w wysokości 116 tys. zł w 2016 r., 84 tys. zł w 2017 r. oraz 22 tys. zł w 2018 r. Po wejściu z dniem 1 stycznia 2019 r. w życie zmiany ustawy

<sup>10</sup> Tj. wpływy pozostałości środków finansowych gromadzonych na odrębnych rachunkach oraz wpłata środków finansowych, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

przekształceniowej, wpływy z opłat za nabycie prawa własności wyniosły 56 tys. zł w 2019 r. oraz 55 tys. zł w 2020 r. Do końca 2019 r. wydano 2 681 zaświadczeń dla 633 nieruchomości. Dla pięciu właścicieli jednej nieruchomości wydano zaświadczenia 19 lutego 2020 r., co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy przekształceniowej. Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem.

(akta kontroli str.18-19, 29-32)

**1.4.** Analiza 30 spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wykazała m.in., że w wydanych zaświadczeniach prawidłowo zostały naliczone opłaty za to przekształcenie, a także prawidłowo zastosowano bonifikaty w przypadku otrzymania deklaracji o wniesieniu opłaty jednorazowej. W 29 ww. przypadkach zastosowano bonifikatę wynoszącą 98%, gdyż opłata jednorazowa została wniesiona w 2019 r., zaś w jednym 50% bowiem opłata ta wniesiona została w 2020 r. Było to zgodne z Uchwałą Nr IV/27/2018 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 20 grudnia 2018 r.<sup>11</sup>. W każdym zbadanym przypadku, ustalona przez Urząd opłata jednorazowa została wniesiona w należytym wysokości. Wydane zaświadczenia spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ustawy przekształceniowej. Wskazano w nich oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości, a także potwierdzono przekształcenie oraz poinformowano o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, o jej wysokości i okresie wnoszenia, a także o możliwości wniesienia opłaty jednorazowej. Zbadane zaświadczenia, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, zostały przekazane do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie wynoszącym od 1 do 12 dni.

(akta kontroli str.18-31)

**1.5.** W Urzędzie prowadzono w formie elektronicznej bazy ewidencji podatkowej nieruchomości oddzielnie dla osób fizycznych i osób prawnych. Z analizy porównawczej tych baz z informacjami uzyskanymi na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kętrzynie (dalej: PINB) wynikało, że w każdym roku okresu objętego kontrolą bazy podatkowe nieruchomości prowadzone w Urzędzie były aktualizowane na bieżąco w oparciu o informacje otrzymane od PINB. Zakres tych informacji dotyczył budynków i budowli, dla których wydano pozwolenie na użytkowanie oraz zgłoszeń o zakończeniu budowy obiektów budowlanych. W każdym przypadku umieszczonym w tych bazach w latach 2017-2020 ustalono podatnikom należny podatek.

(akta kontroli str. 32-43)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał od PINB informacje dotyczące 24 pozwoleń na użytkowanie oraz 78 zgłoszeń zakończenia budowy obiektu budowlanego, tj. łącznie 102 zdarzenia<sup>12</sup>. Prowadzona w Urzędzie baza ewidencji podatkowej nieruchomości zawierała m.in. dane wszystkich przypadków nieruchomości otrzymanych od PINB. Liczba informacji o nieruchomościach dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego była równa liczbie przypadków wprowadzonych do tych baz w związku z informacjami otrzymanymi od PINB.

<sup>11</sup> W sprawie bonifikaty od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

<sup>12</sup> W 2017 r. Urząd otrzymał od PINB informacje dotyczące ośmiu pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego oraz 23 zgłoszeń zakończenia budowy obiektu budowlanego, w 2018 r. – 10 pozwoleń oraz 22 zgłoszenia, w 2019 r. – pięć pozwoleń oraz 15 zgłoszeń, zaś w 2020 r. – jedno pozwolenie oraz 18 zgłoszeń.

Analiza 20 spraw dotyczących podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz dwóch dotyczących podatku od osób prawnych wykazała m.in., że w pięciu przypadkach informacje i deklaracje dotyczące wystąpienia okoliczności powstania obowiązku podatkowego zostały złożone terminowo, zaś w 17 przypadkach informacje złożono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 274 dni. W przypadkach nieterminowego składania informacji, Urząd wzywał podatników do ich złożenia.

(akta kontroli str. 32-37, 40-65)

**1.7.** W Urzędzie dokonywano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w deklaracjach otrzymanych od podatników. Polegały one m.in. na porównaniu danych ujętych w deklaracji z danymi zawartymi w operacie ewidencji gruntów i budynków lub aktami notarialnymi. Ponadto w zbadanych przypadkach, na formularzach deklaracji w sekcji przeznaczony na adnotacje organu podatkowego, znajdowały się zapisy potwierdzające sprawdzenie deklaracji w zakresie wynikającym z art. 272 i 274 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 44-65)

**1.8.** Decyzje podatkowe wydane w 20 zbadanych sprawach<sup>14</sup> były poprawne pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym. Wydane zostały wobec wszystkich osób będących właścicielami nieruchomości. Wskazano w nich rodzaj zobowiązania podatkowego (podatek od nieruchomości) oraz kwotę do zapłaty, a także podział na płatności w ratach i terminy ich wymagalności. Obliczone kwoty podatku wynikały z podstawy opodatkowania ustalonej na podstawie informacji podatnika, obowiązujących stawek podatku w danym roku, ilości miesięcy za jakie był należny podatek oraz ewentualnych ulg przysługujących podatnikowi. Zastosowane stawki podatku były zgodne z obowiązującymi uchwałami Rady Miejskiej w Kętrzynie<sup>15</sup>. Zbadane decyzje były zgodne z art. 210 Ordynacji podatkowej, tj. zawierały oznaczenia organu podatkowego, datę wydania, oznaczenie stron, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym oraz podpis osoby upoważnionej.

Ww. decyzje podatkowe zostały przekazane podatnikom w terminach umożliwiającym zapłatę podatku w ustawowym terminie płatności I raty do 15 marca, o czym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 44-47, 51)

**1.9.** W latach 2017-2020 u podatników nie przeprowadzono żadnej kontroli podatkowej, o której mowa w art. 281-282 Ordynacji podatkowej. Nie obowiązywały także żadne wewnętrzne regulacje w Urzędzie dotyczące planowania takich kontroli, typowania podatników do kontroli oraz procedur ich prowadzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że czynności sprawdzające były wykonywane na bieżąco, na podstawie złożonych informacji/deklaracji oraz prowadzonej ewidencji podatkowej. W razie stwierdzenia niezgodności informacji czy deklaracji z ewidencją gruntów i budynków oraz danych wynikających z aktów notarialnych, zawiadomieniami od PINB, decyzjami o pozwoleniu na budowę, pracownicy Biura Podatków i Opłat wzywali podatników do złożenia pisemnych wyjaśnień. Wskazał ponadto, że wymiarem podatku od nieruchomości oraz podatkiem od środków transportowych

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

<sup>14</sup> Wytypowanych do badań kontrolnych, o których mowa w punkcie 1.6. wystąpienia pokontrolnego.

<sup>15</sup> Uchwała XXX/183/16 z 24 listopada 2016, Uchwała XLV/270/17 z 30 listopada 2017 r., Uchwała III/20/2018 z 10 grudnia 2018 r.

<sup>16</sup> W przypadku jednej decyzji, ustalającej podatek od dnia 1 stycznia 2018 r., została podjęta próba jej doręczenia podatnikowi zakończona niepowodzeniem, bowiem podatnik nie odebrał tej decyzji pomimo dwukrotnego zawiadomienia o próbie jej doręczenia. Decyzja ta wówczas została pozostawiona w aktach sprawy ze skutkiem jej doręczenia. Pod koniec marca 2018 r. Urząd otrzymał wniosek od tego podatnika o wydanie duplikatu ww. decyzji, który został mu doręczony 12 kwietnia 2018 r.

zajmowało się dwóch pracowników, a przy znacznej liczbie podatników przeprowadzanie kontroli podatkowych absorbowałyby bardzo dużo czasu.

(akta kontroli str. 29-31, 66)

**1.10.** W Urzędzie była prowadzona w formie elektronicznej baza ewidencji podatkowej pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. Z analizy porównawczej tych baz z informacjami uzyskanymi na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK od Starosty Powiatu Kętrzyńskiego wynikało, że w każdym roku okresu objętego kontrolą bazy podatkowe pojazdów były aktualizowane w oparciu o comiesięczne informacje otrzymywane od Starosty, zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>17</sup>. Prowadzona w Urzędzie baza zawierała dane wszystkich pojazdów, o których Urząd został poinformowany przez Starostę.

W 2018 r. wystąpił jeden przypadek niezłożenia przez podatnika deklaracji na podatek od środków transportowych. Działania podjęte przez Urząd wobec tego podatnika, skutkowały wydaniem decyzji ustalającej wysokość należnego podatku w kwocie 1 051 zł za 2018 r. oraz 274 zł za 2017 r. Również w 2020 r. wystąpił jeden przypadek niezłożenia przez podatnika deklaracji, wobec czego Urząd wystosował wezwanie do złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli str.68-88)

**1.11.** Analiza dokumentacji 26 spraw dotyczących wymiaru podatku od środków transportowych wykazała m.in., że w każdym ze zbadanych przypadków została złożona deklaracja oraz, że była ona zgodna z obowiązującym wzorem. Tylko jedna z ww. deklaracji została złożona w 14 dniowym terminie od dnia nabycia pojazdu, o czym mowa w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W pozostałych 25 przypadkach niedochowania przez podatników wymaganego terminu, zarówno w złożeniu deklaracji rocznej lub w związku z nabyciem lub zbyciem pojazdu, Urząd wystosował 21 wezwań w celu złożenia deklaracji. W czterech sprawach takiego wezwania nie zastosowano. Przyczyną tego było otrzymanie z opóźnieniem informacji od organu rejestrującego pojazdy dotyczących rejestracji pojazdu po około czterech miesiącach od chwili jego nabycia, a także informacji o zmianie miejsca zamieszkania podatników na Gminę Miejską Kętrzyn spoza jej terenu (z miejsca w granicach tego samego powiatu).

(akta kontroli str. 71-73)

**1.12.** W Urzędzie dokonywano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w deklaracjach otrzymanych od podatników. Polegały one m.in. na porównaniu danych ujętych w deklaracji z danymi otrzymanymi od organu rejestrującego pojazdy. Ponadto w skontrolowanych przypadkach na formularzach deklaracji w sekcji przeznaczonej na adnotacje organu podatkowego znajdował się zapis potwierdzający sprawdzenie deklaracji w zakresie wynikającym z art. 272 i 274 Ordynacji podatkowej. Dane zawarte w deklaracjach były zgodne z danymi wskazanymi w załącznikach do deklaracji.

Wysokość podatku wskazana w deklaracjach na podatek od środków transportowych, w każdym zbadanym przypadku, była zgodna ze stawkami określonymi w Uchwałach Rady Miejskiej w Kętrzynie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn<sup>18</sup>. W dwóch przeanalizowanych sprawach Urząd nie otrzymał wpłaty podatku na łączną kwotę 2,5 tys. zł wobec czego podjął działania polegające na wystawieniu podatnikowi dwóch upomnień.

(akta kontroli str. 68-88)

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 68.

<sup>18</sup> Uchwała Nr XXX/182/16 z dnia 24 listopada 2016 r., Uchwała Nr III/21/2018 z dnia 10 grudnia 2018 r.

**1.13.** Wysokość zaplanowanych dochodów z majątku Gminy wynosiła 4 089 tys. zł w 2017 r., 4 060 tys. zł, w 2018 r., 4 440 tys. zł w 2019 r. oraz 3 515 tys. zł w 2020 r. Zrealizowane dochody wyniosły natomiast 3 677 tys. zł w 2017 r. (90% zaplanowanych), 3 669 tys. zł w 2018 r. (90%), 4 519 tys. zł w 2019 r. (102%) oraz 3 3180 tys. zł w 2020 r. (94%). Udział zrealizowanych dochodów z majątku Gminy w dochodach własnych ogółem<sup>19</sup> wyniósł 9,2% w 2017 r., 8,7% w 2018 r., 9,5% w 2019 r. oraz 6,6% w 2020 r.

Przyczyną niezrealizowania planowanych dochodów z majątku, według Skarbnik, było m.in. mniejsze zainteresowanie zakupem nieruchomości gminnych, brak terminowych płatności przez najemców czynszowych i użytkowników wieczystych, a także w 2020 r. – spadek zainteresowania dzierżawą nieruchomości w związku pandemią wirusa powodującego chorobę COVID-19.

(akta kontroli str. 12-13, 89-90)

**1.14.** W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości. Pierwszy na lata 2016-2018 i drugi na lata 2019-2021. Plany te zostały przyjęte zarządzeniami Burmistrza. 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. Plany te nie były aktualizowane.

(akta kontroli str. 91-98)

**1.15.** W okresie objętym kontrolą sprzedano 163 nieruchomości, z czego 27 w 2017 r., 34 w 2018 r., 53 w 2019 r. oraz 49 w 2020 r. Uzyskane wpływy ze sprzedaży wyniosły 595 tys. zł w 2017 r., 453 tys. zł w 2018 r., 1 836 tys. zł w 2019 r. oraz 756 tys. zł w 2020 r. Wydzierżawionych zostało 594 nieruchomości, przy czym 150 w 2017 r., 142 w 2018 r. i 2019 r. oraz 160 w 2020 r. Uzyskane wpływy w wydzierżawienia tych nieruchomości wyniosły 1 197 tys. zł w 2017 r., 1 473 tys. zł w 2018 r., 1 131 tys. zł w 2019 r. oraz 1 099 tys. zł w 2020 r. Nowe przypadki wynajmu nieruchomości w ww. okresie dotyczyły działań podjętych przez Kętrzyńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (dalej: KTBS), z czego wpływy do Urzędu z tytułu wynajmu nieruchomości administrowanych przez KTBS wyniosły 1 198 tys. zł w 2017 r., 1 239 tys. zł w 2018 r., 1 193 tys. zł w 2019 r. oraz 1 127 tys. zł w 2020 r.

Analiza dokumentacji dotyczącej 20 losowo wybranych transakcji zbycia (12) i dzierżawy (osiem) nieruchomości wykazała m.in., że sposób ich udostępnienia był zgodny ze sposobem wskazanym w programie zagospodarowania nieruchomości ujętym w planie wykorzystania zasobu nieruchomości, zaś w przypadkach zbywania nieruchomości, odbywało się to zgodnie z ich przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wartość nieruchomości w każdym zbadanym przypadku została określona na podstawie operatu szacunkowego wyceny nieruchomości opracowanego przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 91-98, 130-140,155)

**1.16.** Dochody Gminy ujęte w Planach dochodów budżetu Gminy na lata 2017-2020, poza dwoma przypadkami, odbiegały od prognozy zawartej w planie wykorzystania nieruchomości. W 2017 r. i 2018 r. zaplanowane w budżecie w kwotach 1 000 tys. zł dochody z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości (Dział 700 Rozdział 70005 § 0770) były zgodne z planem wykorzystania zasobu nieruchomości. Plan dochodów z tego tytułu w pozostałych

<sup>19</sup> Bez subwencji ogólnej oraz bez dotacji celowych z budżetu państwa.



latach okresu objętego kontrolą był mniejszy po 200 tys. zł (wynosił 500 tys. zł w 2019 r. oraz 800 tys. zł w 2020 r.) niż wskazano to w planie wykorzystania zasobu nieruchomości (odpowiednio 700 tys. zł oraz 1 000 tys. zł).

Zdaniem NIK gminne plany wykorzystania zasobu nieruchomości należało by aktualizować o dane wynikające z przyjętych uchwał budżetowych.

(akta kontroli str. 91-110)

**1.17.** Rada Miejska w Kętrzynie w dniu 28 stycznia 1998 r. podjęła uchwałę Nr LVIII/438/98 w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy (dalej: uchwała w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami). Została ona zmieniona pięć razy, przy czym ostatnia zmiana miała miejsce w dniu 29 sierpnia 2019 r. Uchwała określała zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres od trzech do 20 lat.

(akta kontroli str. 111-129)

**1.18.** Z analizy 20 spraw, o których mowa w pkt 1.15. wystąpienia pokontrolnego wynika, że przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami.

W każdym przypadku sprzedaży nieruchomości ustalenie jej wartości nastąpiło na podstawie operatu szacunkowego. Sześć z tych nieruchomości zostało sprzedanych w trybie bezprzetargowym, co było zgodne z m.in. rozdziałem II pkt 1 ww. uchwały, a dotyczyło sprzedaży lokali mieszkalnych dotychczasowym najemcom oraz zgodne z rozdziałem I pkt 20 lit. a w przypadku sprzedaży nieruchomości gruntowej w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej. Przy sprzedaży nieruchomości lokalowych dotychczasowym najemcom zastosowano bonifikaty w wysokości 90-99%, co było zgodne z rozdziałem II pkt 5 uchwały w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami. W przypadku sprzedaży w trybie ustnego przetargu nieograniczonego, 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.

Zbadane osiem spraw dotyczących dzierżawy nieruchomości gminnych zostało zainicjonowane przez wnioskodawców, w kwestiach przedłużenia dotychczasowych umów dzierżawy, ustawienia rusztowań, uprawy ogródka, wykonania ogrodzenia budynku oraz schodów zewnętrznych. W jednym przypadku umowa dzierżawy została zawarta na okres dłuższy niż trzy lata, co było zgodne z pkt 21 w zw. z pkt 14 lit. f uchwały w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami.

Przy sprzedaży i dzierżawie 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 tablicy ogłoszeń Urzędu, stronie BIP oraz w prasie lokalnej. Wykazy te znajdowały się na tablicy ogłoszeń przez okres od 21 do 43 dni kalendarzowych.

W umowach dzierżawy zastosowano zapisy chroniące interes Gminy, a dotyczące m.in. zastrzeżenia możliwości zmiany wysokości czynszu dzierżawnego, waloryzacji czynszu dzierżawnego o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni. Ponadto według tych umów zobowiązano dzierżawcę do ponoszenia odpowiedzialności za utrzymanie w należytym stanie nieruchomości i jej terenu przyległego, do umożliwienia dostępu do urządzeń podziemnych znajdujących się na dzierżawionej nieruchomości, a także do ponoszenia kosztów związanych z eksploatacją dzierżawionego terenu oraz

płacenia przez niego podatku od nieruchomości. W umowach tych uregulowano również kwestie związane z poddzierżawieniem nieruchomości oraz z rozwiązaniem i wypowiedzeniem umowy.

W przypadku każdej z ww. zbadanych umów dzierżaw nieruchomości, Urząd otrzymywał wpływy z tytułu czynszu w terminach i kwotach w nich określonych.

(akta kontroli str. 111-130, 139-180, 184-185, 187-188)

**1.19.** W Gminie, w latach 2017-2020 nie ustalono opłat adiacenckich, o których mowa w art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W latach 2019-2020 Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. przeprowadziło inwestycję polegającą na budowie sieci wodociągowych i kanalizacji sanitarnej. Do zakończenia kontroli NIK, Urząd oczekiwał na opracowania dotyczące określenia zmiany wartości nieruchomości przyległych do ww. inwestycji. W przypadku jeśli wycena ta miałaby wykazać zasadność naliczenia opłat adiacenckich, zaplanowano podjąć działania w stosunku do wszystkich nieruchomości, dla których została stworzona możliwość przyłączenia się do wybudowanych sieci w ramach ww. inwestycji.

(akta kontroli str. 189)

**1.20.** W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymanymi wypisami z aktów notarialnych, jednak od 2012 r. prowadzony był rejestr wpływających do Urzędu aktów notarialnych, który był weryfikowany pod kątem zasadności wszczęcia postępowania w celu ustalenia opłaty planistycznej przez osobę prowadzącą ten rejestr.

W okresie objętym kontrolą Urząd wydał sześć decyzji ustalających opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku ze zmianą wartości nieruchomości na skutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie postępowania wszczęte zostały z urzędu w terminie od trzech do 18 miesięcy od dnia wpływu do Urzędu aktu notarialnego. Wysokość naliczonych opłat w każdym przypadku nie przekraczała 30% wzrostu wartości nieruchomości. Decyzje wydane zostały w 2018 r. na łączną kwotę 7,3 tys. zł, która w całości została wpłacona na rachunek bankowy Urzędu. Ponadto w 2018 r. wystąpiły dwa przypadki sprzedaży nieruchomości, które po weryfikacji przez pracowników Urzędu nie kwalifikowały się do naliczenia opłaty planistycznej, gdyż zlecony operat szacunkowy nie wykazał wzrostu wartości sprzedanych nieruchomości.

(akta kontroli str. 190-217)

**1.21.** W Gminie, w latach 2017-2020 nie pobrano opłat reklamowych, o których mowa w art. 1 pkt 5b oraz art. 17a-17b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie została również podjęta uchwała w sprawie poboru takiej opłaty. Nie obowiązywały także zasady dotyczące lokalizacji małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2015 r. podjęta została uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu zasad i warunków sytuowania na terenie Miasta Kętrzyn obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów z jakich mogą być wykonane. Powołano również w tym celu zespół, który sporządził projekt uchwały w ww. sprawie. Prace nad tym projektem, po jego przedłożeniu do opiniowania, zostały zakończone z uwagi na pojawienie się licznych wątpliwości w zakresie stosowania przepisów dotyczących tzw. „ustawy krajobrazowej”. Burmistrz wyjaśnił, że brak jest ukształtowanego orzecznictwa w ramach przyjmowanych uchwał oraz przejrzystych wytycznych, które mogłyby ułatwić wprowadzenie regulacji krajobrazowych. Jego wątpliwości budziły m.in. liczne

przypadki unieważnienia uchwał przez sądy oraz wojewodów oraz skierowanie ww. ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

(akta kontroli str. 218-220)

**1.22.** 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.221)

**1.23.** Ustalanie i pobór podatków i opłat lokalnych przez Urząd, nie były w latach 2017-2020 przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 222, 249-253)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W 2020 r. wydano pięć zaświadczeń dotyczących jednej nieruchomości (spośród 634 nieruchomości) potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z naruszeniem terminu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy przekształceniowej (opisane w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Wymierzano podatki we właściwej wysokości oraz uaktualniano bazy danych w zakresie podatków od nieruchomości oraz środków transportowych. W Urzędzie nie prowadzono kontroli podatkowych na miejscu, jednak rzetelnie weryfikowano poprawność danych ujętych w informacjach i deklaracjach składanych przez podatników. Prawidłowo realizowano zadania wynikające z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, a sprzedaży i dzierżawy nieruchomości gminnych dokonywano z zastosowaniem odpowiednich przepisów. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niewydania w wymaganym terminie pięciu zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla jednej nieruchomości miała charakter formalny i nie miała wpływu na działalność Urzędu w skontrolowanym obszarze.

OBSZAR

## **2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W Gminie prowadzono analizy sytuacji finansowej przy każdym sporządzeniu projektu budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, a także przy sporządzaniu sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków – kwartalnych oraz rocznych. Analizy te nie zostały udokumentowane w formie pisemnego opracowania. W Gminie nie opracowano strategii dotyczącej możliwości zwiększenia dochodów własnych.

W latach 2017-2020 nie korzystano z niektórych możliwości zwiększenia dochodów własnych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>, tj. m.in. nie wymierzano opłaty adiacenckiej i reklamowej, a od 2019 r. również opłaty targowej. Dochody Gminy z tytułu pobierania opłaty targowej wyniosły 2,9 tys. zł w 2017 r. i, 1,9 tys. zł w 2018 r. (stanowiły w tych latach mniej niż 0,01% dochodów własnych<sup>21</sup>). Z pobierania opłaty targowej zrezygnowano kiedy podjęto decyzje o modernizacji targowiska przy wykorzystaniu środków unijnych. Dochody Gminy z tytułu pobierania opłaty od

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 38, ze zm.

<sup>21</sup> Bez subwencji ogólnej oraz bez dotacji celowych z budżetu państwa.

posiadania psów wyniosły 30,2 tys. zł w 2017 r. (0,07% dochodów własnych) oraz 26,4 tys. zł w 2018 r. (0,06%). Spadek dochodów z tytułu opłaty od posiadania psów wynikał z faktu, że koszty pozyskania ww. opłaty przewyższały wpływy z tego tytułu. W związku z powyższym od 2019 r. zaprzestano pobierania tej opłaty.

(akta kontroli str. 12-14, 223-229, 249-253)

**2.2.** Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina, w związku z ze swoją działalnością na obszarze dość znacznego bezrobocia z niewielkim potencjałem gospodarczym, w ramach polityki fiskalnej podjęła działania związane m.in. z:

- ukierunkowaniem realizowanych zadań w zakresie polityki fiskalnej głównie na pobudzenie aktywności gospodarczej na lokalnym rynku poprzez kształtowanie stawek podatkowych na poziomach zachęcających przedsiębiorców do rozwoju oraz do podejmowania nowej działalności gospodarczej,
- kształtowaniem stawek podatków lokalnych na jednym z najniższych poziomów na terenie województwa, z jednoczesnym ich porównaniem do sąsiednich gmin miejskich,
- odmiennym ukształtowaniem stawek podatkowych w sektorze handlu wielkopowierzchniowego, gdzie zastosowano maksymalne stawki podatku dla tego typu działalności, co w założeniu miało mieć wpływ na działalność oraz rozwój firm na terenie Gminy,
- powiązaniem stawek podatkowych dotyczące substancji mieszkaniowej z osiąganymi przez lokalną społeczność dochodami znacznie odbiegającymi od średniej krajowej.

Burmistrz, w latach 2016-2018, dwukrotnie, przedstawiał Radzie Miejskiej w Kętrzynie projekty uchwał w sprawie zmian stawek podatku od nieruchomości na rok następny – w efekcie stawki podatków od nieruchomości zmieniono uchwałami z dnia 30 listopada 2017 r.<sup>22</sup> oraz z dnia 10 grudnia 2018 r.<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 230-233)

**2.3.** W Gminie pod koniec 2020 r. podjęto działania zmierzające do podniesienia stawek podatkowych podatku od nieruchomości, lecz nie uzyskano w tym zakresie akceptacji Rady Miejskiej.

Decyzja o zamiarze podniesienia tych stawek, według uzasadnienia do projektu uchwały, związaną była z ogólnie trudną sytuacją gospodarczą w kraju, ciągłym wzrostem potrzeb finansowych Kętrzyna dotyczących wydatków inwestycyjnych. Wskazano w nim również, że podwyższenie o 20% stawek podatku od nieruchomości miało mieć istotne znaczenie dla dochodów Miasta.

(akta kontroli str. 230-238, 1062-1069)

**2.4.** W latach 2017-2020 w celu pobudzenia lokalnej aktywności gospodarczej w Gminie, zastosowano instrument władztwa podatkowego, jakim jest obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu. Burmistrz wyjaśnił, że celem zastosowania niższych stawek niż przewiduje ustawodawca było utrzymanie rozwoju społeczno-gospodarczy na dotychczasowym poziomie, zniwelowanie negatywnych skutków niestabilnej sytuacji gospodarczej, przeciwdziałanie migracjom mieszkańców. Wyjaśnił także, że zastosowanie instrumenty polityki podatkowej wpłynęły na zmniejszenie dochodów budżetowych w tych latach, zaś zastosowane ulgi nie wpłynęły na znaczące obniżenie dochodów własnych Gminy.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe (od nieruchomości i środków transportowych) niższe od maksymalnych stawek

<sup>22</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XLV/270/17 z dnia 30 listopada 2017 r.

<sup>23</sup> Uchwała Rady miejskiej w Kętrzynie nr III/20/2018 z dnia 10 grudnia 2018 r.

określanych przez Ministra Finansów<sup>24</sup>. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 14 998,3 tys. zł, z czego: podatku od nieruchomości o 13 420,4 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 1 557,9 tys. zł. W latach 2017-2020 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 3 245,1 tys. zł, 3 370 tys. zł, 4 034,6 tys. zł oraz 4 348,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 223, 230-238, 1072-1073)

**2.5.** W Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie prowadzono w formie pisemnej analiz przyczyn przedawnienia się zaległości z tytułu podatków i opłat<sup>25</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, znaczącą skalę przedawnionych podatków i opłat stanowią niewielkie kwoty oraz, że znaczna skala bezrobocia, niski poziom dochodów mieszkańców oraz ich ubóstwo determinują w znacznej części ich możliwości płatnicze. Miasto Kętrzyn jest niewielkim miastem, w którym informacja o sytuacji materialnej poszczególnych rodzin jest powszechnie znana. Koszty windykacji bardzo często wskazuje na niezasadność podejmowania działań, szczególnie w sytuacjach wymagających poniesienia dodatkowych kosztów oraz w perspektywie zerowego prawdopodobieństwa odzyskania wierzytelności. Zdaniem Burmistrza działania windykacyjne nie mogą prowadzić do niewspółmiernego w stosunku do zadłużenia ponoszenia wydatków na ich odzyskanie. Takie działania nosiłyby znamiona niegospodarności. Wskazał również, że analityka w tym zakresie była i będzie przeprowadzana jednakże nie została ona w sformalizowana.

(akta kontroli str. 223, 249-253)

**2.6.** W latach 2015-2020 prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarte były w:

- Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Kętrzyn na lata 2015-2025, zatwierdzonej przez Radę Miejską w Kętrzynie 25 listopada 2015 r.,
- Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Kętrzyn na lata 2019-2025, zatwierdzonej przez Radę Miejską w Kętrzynie 26 września 2019 r.

Na koniec 2016 r. liczba mieszkańców Gminy<sup>26</sup> wynosiła 27 034, w 2017 r. – 27 184, w 2018 r. – 27 088, w 2019 r. – 26 740 oraz w 2020 r. – 26 461. Liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały zmniejszyła się z 28 605 na koniec 2016 r. do 26 014 na koniec 2020 r., tj. o 2,2%.

(akta kontroli str. 223, 239, 1070-1071)

Działania podjęte w związku zachodzącymi negatywnymi zmianami demograficznymi, tj. procesami starzenia się lokalnych społeczności i migracji młodych mieszkańców do innych ośrodków lub za granicę, według wyjaśnień Burmistrza, polegały m.in. na próbie zahamowania występujących negatywnych tendencji demograficznych zarysowujących się na terenie gminy poprzez stworzenie zachęt dla nowych mieszkańców w aktualnej sytuacji gospodarczo-finansowej miasta. Zachęty te mogą sprowadzać się jedynie do walorów estetycznych oraz stworzonej infrastruktury rekreacyjno-sportowej, bowiem Miasto Kętrzyn nie jest miastem atrakcyjnym zarówno dla inwestorów jak również osób pragnących w nim zamieszkać. Przygraniczne położenie z dala od głównych arterii komunikacyjnych, niewielki obszar miasta otoczony gminą „obwarzankową” nie stanowią żadnych perspektyw szczególnie dla ludzi młodych. Panujące na terenie miasta bezrobocie

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

<sup>25</sup> Przedawnienia, o których mowa w rozdziale 8 ustawy Ordynacja podatkowa (art. 68-71).

<sup>26</sup> Pobyt stały i pobyt czasowy łącznie.

nie zachęca do osiedlania się w miejscowości, w której trudno o miejsca pracy. Podejmowane przez Miasto działania w sferze podatkowej powodują jedynie minimalne zmniejszenie pojawiających się negatywnych zachowań w tym zakresie. Organizowane na przestrzeni ostatnich lat roboty publiczne okresowo zatrzymywały migrację zarobkową. Dość znaczny poziom zróżnicowania zarobkowego w poszczególnych rejonach kraju zawsze będzie przyciągał ludzi do obszarów generujących większe możliwości płacowe i lokalowe.

Wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2017-2020 ulegały stałemu wzrostowi i wyniosły: 241,2 tys. zł w 2017 r., 639,8 tys. zł w 2018 r., 692,5 tys. zł w 2019 r. oraz 912,5 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 12-14, 239, 249-253)

**2.7.** W Urzędzie nie prowadzono w formie dokumentu analiz dotyczących możliwości przyciągnięcia na teren Gminy nowych podmiotów gospodarczych.

W okresie objętym kontrolą podjęto następujące działania związane z przyciągnięciem nowych podmiotów gospodarczych:

- W 2018 r. Gmina uczestniczyła w Międzynarodowych Targach Terenów Inwestycyjnych w Warszawie, gdzie zaprezentowano folder inwestycyjny celowo przygotowany pod to wydarzenie. Folder ten zawierał informacje, które miały zachęcić do inwestowania na terenie miasta, a dotyczy one m.in. prezentacji lokalnych przedsiębiorców i ich potencjału oraz najlepszych terenów inwestycyjnych.
- W 2018 r. powstał Punkt Obsługi Inwestor świadczący usługi w zakresie przed i po inwestycji.
- W latach 2017-2018 pracownicy Urzędu wzięli udział w cyklu kilkunastu szkoleń dotyczących standardów obsługi inwestora w samorządzie.
- W 2019 r. Gmina zainicjowała kampanię „Invest in Kętrzyn” oraz powołała Radę Biznesu funkcjonującą przy Burmistrzu.

Na koniec grudnia 2017 r., według Centralnej Ewidencji Działalności i Informacji o Działalności Gospodarczej, na terenie miasta w zarejestrowanych było 1 279 podmiotów gospodarczych, na koniec grudnia 2018 r. – 1 407 (wzrost o 10%), na koniec grudnia 2019 r. – 1 587 (wzrost o 12,79%), zaś na koniec grudnia 2020 r. – 1 557 (spadek o 1,9%). W 2017 r. powstały 152 nowe podmioty gospodarcze, w 2018 r. – 126, w 2019 r. – 95 oraz w 2020 r. – 76.

Burmistrz wyjaśnił, że zarejestrowane na terenie miasta nowe podmioty gospodarcze w znaczącej masie nie generują podatków lokalnych (nie posiadają biur, baz czy powierzchni magazynowych). Gmina partycypuje jedynie w podatkach od osób prawnych wypracowywanych przez te firmy oraz w podatkach od osób fizycznych jeżeli zatrudniają one pracowników. Ocenę wpływu wzrostu aktywności gospodarczej na dochody miasta należy, zdaniem Burmistrza, rozpatrywać w dłuższej perspektywie czasu. Rozwój tych firm oraz ich stabilizacja powinny przynieść miastu w najbliższej przyszłości wymierne korzyści pod warunkiem stworzenia odpowiednich warunków do ich działalności oraz wyeliminowania w przyszłości negatywnych skutków pandemii.

(akta kontroli str. 223,230-233, 240-246)

**2.8.** 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. 247)

**2.9.** Kwestie związane z działaniami mającymi na celu zwiększenie dochodów własnych Gminy, nie były w latach 2017-2020 przedmiotem kontroli wewnętrznej

oraz audytu wewnętrznego, nie zaplanowano ich również na 2021 r. Jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało to z faktu zatrudnienia od 1 lutego 2019 r. na stanowisku audytora wewnętrznego osoby uprzednio zajmującej stanowisko Skarbnika Miasta, a przeprowadzanie takich zadań audytowych byłoby niezgodne ze standardami audytu wewnętrznego i kodeksem etyki audytora wewnętrznego.

Zdaniem NIK zatrudnienie na stanowisku audytora osoby wcześniej będącej Skarbnikiem stanowiło konflikt interesów, bowiem, jak wyjaśnił Burmistrz, trwałe wyłączyło z poddania audytowi wszelkich działań za jakie audytor był odpowiedzialny w okresie zajmowania stanowiska Skarbnika oraz w okresie późniejszym jeśli działania wcześniejsze miały na niego wpływ.

(akta kontroli str. 248-253)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Obszar

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W okresie objętym kontrolą w Gminie zaległości ogółem wykazały tendencję wzrostową. W 2020 r. w stosunku do stanu na koniec 2016 r. wzrosły z 3 201 tys. zł do 4 834 tys. zł, tj. o 48%. Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą dynamika zaległości była następująca :

- 2017 r. – wzrosły do 3 592 tys. zł (o 12%) w stosunku do stanu z 2016 r.,
- 2018 r. – do 3 749 tys. zł (o 4%) w stosunku do 2017 r.,
- 2019 r. – do 4 168 tys. zł (o 11%) względem 2018 r.,
- 2020 r. – do 4 834 tys. zł (o 16%) wobec stanu z 2019 r.

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu podatków, które wynosiły 2 559 tys. zł w 2017 r., 3 048 tys. zł w 2018 r., 3 226 tys. zł w 2019 r. i 3 638 tys. zł w 2020 r. Najwyższe zaległości podatkowe wystąpiły w podatku od nieruchomości, które zwiększyły się z 1 802 tys. zł w 2016 r. do 3 230 tys. zł w 2020 r. Burmistrz wyjaśnił, iż wzrost zaległości w podatku od nieruchomości w 2020 r. o kwotę 1 428 tys. zł związany był ze wzrostem zadłużenia u pięciu podatników, których zaległości stanowiły 80% tej kwoty. Wobec tych podatników wszczynane były postępowania egzekucyjne, jednak nie wyegzekwowano należności. Pozostały wzrost kwot zaległości wynikał z nieutworzenia oddzielnego stanowiska do spraw windykacji, a czynności związane z obsługą ściągania należności powierzono Kierownikowi Biura Podatków i Opłat, który z powodu dodatkowych obowiązków wykonywał je w ograniczonym zakresie.

NIK zauważa, iż obowiązkiem kierownika jednostki jest zapewnienie w kontrolowanych obszarach działalności Urzędu funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie ze standardem B6 kontroli zarządczej<sup>27</sup> należy zadbać, aby

<sup>27</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. Ministra Finansów nr 15 poz. 84).

określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Spadek stanu zaległości wystąpił w podatku od środków transportowych. Na koniec lat 2017, 2019 i 2020 w stosunku do stanu z roku poprzedniego, odnotowano ich zmniejszenie odpowiednio o: 5 tys. zł (o 2%), 23 tys. zł (o 8%), 26 tys. zł (o 10%).

Zaległości z tytułu opłat wykazywały tendencję rosnącą i wynosiły 1 023 tys. zł w 2017 r. (wzrost o 4% w stosunku do 2016 r.), 679 tys. zł w 2018 r. (spadek o 34%), 792 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 17%) i 1 026 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 30%). Największy wzrost zaległości dotyczył opłaty za cmentarze (w 2020 r. wzrost do 36 tys. zł w stosunku do braku zaległości na koniec 2019 r.) oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (odpowiednio: do 35 tys. zł i 0 zł). Stałą tendencję spadkową wykazały natomiast opłaty z tytułu czynszów komunalnych, które zmniejszyły się z kwoty 165 tys. zł w 2017 r. do kwoty 63 tys. zł w 2020 r. (w latach 2017-2019 spadek odpowiednio o: 11%, 31%, 32% i 19%).

Burmistrz wyjaśnił, iż wzrost zaległości z tytułu opłat w 2017 r. spowodowany był wzrostem zaległości z tytułu dzierżawy, użytkowania wieczystego gruntu i zajęcia pasa drogowego. Podjęte w 2018 r. działania spowodowały spadek zaległości z tytułu opłat za dzierżawę o 302 tys. zł. W latach 2019-2020 na wzrost wpłynęła zaległość z tytułu naliczenia kary umownej oraz zbycia lokalu mieszkalnego nabywcy przed upływem pięcioletniego okresu. Wpływ na stan zaległości z tytułu opłat miało także zwiększenie stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 r. tj. za odpady segregowane z 13,50 zł do 31,80 zł za osobę (do 31 marca 2020 r.) i 28,20 zł (od 1 kwietnia 2020 r.) oraz za niesegregowane z 25,80 zł do 63,60 zł (do 31 marca 2020 r.) i 56,40 zł (od 1 kwietnia 2020 r.).

(akta kontroli str.255-260)

**3.2.** W Urzędzie w latach 2017-2020 po zamknięciu kartotek podatników w danym miesiącu nie sporządzono wydruków zawierających zestawienie dłużników wraz z wysokością ich zobowiązań. Było to niezgodne z §3 pkt 3 Regulaminu windykacji należności, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej<sup>28</sup>, który stanowił o wykonaniu takiego obowiązku stanowiącego podstawę do wystawienia upomnień. Takie zaniechanie ograniczyło możliwość prowadzenia monitoringu wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Na podstawie badania<sup>29</sup> ustalono, iż czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych były prowadzone od dwóch do czterech razy w roku<sup>30</sup> przez Kierownika Biura Podatków i Opłat w sposób przez niego zwyczajowo przyjęty. Polegało to na sporządzeniu roboczej listy dłużników, na podstawie której wysłał do dłużników upomnienia. Kierownik wyjaśnił, że przyjął odmienny sposób postępowania niż wynikało to z ww. Regulaminu, bowiem pracownicy wykonywali również inne obowiązki spoza zakresu zadań Biura i podlegali także innym przełożonym. Zadania te były na tyle absorbujące, że nie wypełniali oni obowiązków określonych w ww. Regulaminie.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie dokonywano kontroli terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz, że co do zasady odbywało się to w terminie kilku tygodni po upływie terminu płatności podatku. Wyjaśnił, że w pierwszej kolejności wystawiano upomnienia na najwyższe kwoty zaległości. Wyjaśnił również, że zostały zabezpieczone środki finansowe na utworzenie stanowiska do spraw

<sup>28</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 173/2013 Burmistrza (dalej: Regulamin windykacji należności).

<sup>29</sup> Zestawień upomnień wystawionych na zaległości z tytułu podatków od nieruchomości dotyczących pierwszego półrocza 2017 r. oraz pierwszego półrocza 2019 r.

<sup>30</sup> W badanej próbie miało to miejsce w dniach 19 maja – 6 czerwca 2017 r., 3 marca – 11 kwietnia oraz 18 czerwca 2019 r.



windykacji oraz prace nad wprowadzeniem nowego regulaminu windykacyjnego dostosowanego do nowej struktury Biura i mającego na celu realne zwiększenie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych.

W wyniku dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych, kwota wyegzekwowanych w trakcie roku należności wyniosła 60 tys. zł w 2017 r., 29 tys. zł w 2018 r., 49 tys. zł w 2019 r. W 2020 r. nie wyegzekwowano tych należności.

(akta kontroli str.261-277)

**3.3.** W latach 2017-2020 wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych, przed podjęciem czynności windykacyjnych, nie prowadzono działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków<sup>31</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że działania informacyjne nie są czynnością obligatoryjną, a biorąc pod uwagę, że w zakresie podatków i opłat lokalnych w Urzędzie postępowania prowadziła jedna osoba, praktycznie niemożliwym byłoby zachowanie terminów wynikających z rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

(akta kontroli str.275-278)

**3.4.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wystawiono ogółem 3 178 upomnień na kwotę 4 464 tys. zł, w tym 786 upomnień na kwotę 845 tys. zł w 2017 r., 659 upomnień na kwotę 772 tys. zł w 2018 r., 1 012 upomnień na kwotę 1 600 tys. zł w 2019 r. oraz 721 upomnień na kwotę 1 247 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str.279-282)

**3.5.** Analiza postępowań<sup>32</sup> dotyczących 58 dłużników<sup>33</sup> z największą kwotą zaległości z tytułu podatków oraz z opłat lokalnych na łączną kwotę 594,7 tys. zł, do których Urząd wysłał 38 upomnień wykazała m.in., że:

- wszystkie upomnienia spełniały wymagania określone w §8 i §4 rozporządzeń Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. i z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>34</sup>,
- w 11 przypadkach wystawiono upomnienia w terminie, o którym mowa w §4 pkt 1 i 2 Regulaminu windykacji należności,
- dłużnicy zostali obciążeni kosztami przesłania ww. upomnień.

Ww. analiza wykazała ponadto, że:

- organ podatkowy do dnia uiszczenia należności<sup>35</sup> nie wystawił jednego upomnienia<sup>36</sup> na kwotę 31 tys. zł,
- w 27 z 39 przypadków upomnień<sup>37</sup>, organ podatkowy wystawił je niezgodnie z §4 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu windykacji należności, który stanowił, że upomnienia wystawia się w terminie 30 dni od dnia powstania zaległości, a gdy zaległość nie przekroczy kwoty 100 zł wówczas upomnienie wystawia się

<sup>31</sup> O których mowa w art. 6 § 1 b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ( Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).

<sup>32</sup> Próbę stanowiły największe kwoty zaległości objęte działaniami egzekucyjnymi w latach 2017-2020.

<sup>33</sup> W tym 19 zaewidencjonowanych w systemie księgowym podmiotów, które nie uiściły opłat z tytułu posiadania psa.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2017 poz. 1483, ze zm. oraz Dz. U. z 2020 poz. 1294.

<sup>35</sup> Tj. do dnia 11 lutego 2019 r. tj. 118 dni po dniu powstania zaległości.

<sup>36</sup> PT000025/P.

<sup>37</sup> UP-PN/0011/2020, UP-PN/0226/2020, UP-PN/0151/2020, UP-PN/0137/2020, UP-PN/0004/2019, UP-PN/0003/2019, UP-PN/00390/2017, UP-PN/0408/2017, UP-PN/0232/2019, UP-PN/0018/2020, UP-PN/0060/2018, UP-PT/00023/2017, UP-OS/00133/2017, UP-PN/0419/2017, UP-PT/00001/2020, UP-PT/00002/2020, UP-PT/00007/2020, UP-PT/00026/2020, UP-PT/00004/2019, UP-PT/00053/2019, UP-PT/00055/2019, UP-PT/00046/2019, UP-PN/0152/2020, UP-PN/0536/2019, UP-PN/0117/2018, UP-PN/0176/2020, UP-PN/0006/2020.

w terminie 30 dni. Ww. 27 upomnień zostało wystawionych z opóźnieniem od trzech do 945 dni po dniu określonym w Regulaminie,

- w każdym z 19 przypadków dotyczących zaległości podatkowych powstałych w roku ubiegłym<sup>38</sup>, upomnienia wystawione zostały po 28 lutego roku następnego (od sześciu do 912 dni po tym terminie). Było to niezgodnie z §4 ust. 3 ww. Regulaminu windykacji należności, który stanowił, że niezależnie od postanowień zawartych w z §4 ust. 1 i 2 do 28 lutego roku następnego wystawia się upomnienia dla wszystkich zaległości z roku poprzedniego nie objętych wcześniejszą windykacją.

Burmistrz wyjaśnił, iż windykację w Gminie, wbrew zapisom Regulaminu windykacji prowadziła jedna osoba, w związku z szerokim zakresem obowiązków zachowanie procedur oraz terminów w nim przewidzianych było niemożliwe do realizacji.

(akta kontroli str. 275-277, 283-505)

W 19 przypadkach<sup>39</sup> (spośród 58 zbadanych) organ podatkowy nie przeprowadził postępowania zmierzającego do wydania decyzji określających powstanie obowiązku podatkowego wynikającego z uchwały Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XX/116/11 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i uchwały Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia i poboru oraz terminu płatności opłaty od posiadanych psów na terenie Gminy Miejskiej w Kętrzynie<sup>40</sup>. W uchwałach tych określono, że opłata płatna jest bez wezwania, a obowiązek podatkowy spoczywa na osobie fizycznej będącej właścicielem psa. Nie określono natomiast formy dokonywania zgłoszenia. Organ zaewidencjonował w systemie księgowym należności podatkowe w łącznej kwocie 3,2 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, iż w Gminie zatrudnionych było dwóch pracowników obsługujących wymiar podatków i opłat lokalnych, którzy w pierwszej kolejności zajmowali się bieżącą obsługą podatników z zakresu podatków o nieruchomości i środków transportowych. Gmina najwyższe dochody uzyskuje z podatków od nieruchomości i podatku od środków transportowych dlatego w pierwszej kolejności obsługiwane były te obszary. Pracownik zatrudniony w 2018 r. do obsługi należności z tytułu opłaty za posiadanie psa został oddelegowany do wykonywania obowiązków w innej komórce i nie było pracownika, który faktycznie zajmowałby się tą opłatą.

(akta kontroli str.261-265, 275-277, 283-505)

**3.6.** Badanie próby o którym mowa w pkt 3.5. wystąpienia wykazało, iż w wyniku przesłania upomnień w sześciu przypadkach (15,8% wystawionych upomnień) Urząd otrzymał od dłużników wpłaty na łączną kwotę 44 tys. zł, zaś kwota 288,7 tys. zł została objęta tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str.283-284)

**3.7.** W latach 2017-2020 w Gminie wystawiono ogółem 192 tytuły wykonawcze na kwotę 1 534 tys. zł, z czego 65 tytułów na kwotę 413 tys. zł w 2017 r., 57 na kwotę 297 tys. zł w 2018 r., 62 – 219 tys. zł w 2019 r. oraz 8 – 605 tys. zł w 2020 r.

<sup>38</sup> UP-PN/0011/2020, UP-PN/0004/2019, UP-PN/0003/2019, UP-OS/00136/2017, UP-OS/0040/2018, UP-OS/00155/2018, UP-OS/0046/2018, UP-PN/0232/2019, UP-PN/0018/2020, UP-PN/0060/2018, UP-PT/00023/2017, UP-OS/00133/2017; UP-PN/0419/2017, UP-PT/00001/2019, UP-PT/00004/2019, UP-PT/00055/2019, UP-PN/0117/2018, UP-PT/00046/2019, UP-PN/0006/2020.

<sup>39</sup> Do których wystosowano wezwania o numerach OP/0048/2019, OP/0001/2019, OP/0026/2019, OP/0053/2019, OP/0052/2019, OP/0030/2019, OP/0058/2019, OP/00428/2019, OP/00748/2019, OP/0003/2019, OP/0002/2019, OP/0020/2019, OP/0027/2019, OP/0056/2019, OP/0048/2019, OP/0057/2019, OP/0060/2019, OP/0076/2019, OP/0075/2019.

<sup>40</sup> Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 3973.

Analiza spraw dłużników (wskazana w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego) wykazała m.in., że w 33 przypadkach mimo upływu terminów określonych w upomnieniu, Urząd nie otrzymał wpłaty należności<sup>41</sup>. W skutek tego wystawiono 32 tytuły wykonawcze zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>42</sup>. W sześciu przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono w terminie określonym w §5 Regulaminie windykacji należności.

Wystawione przez Urząd tytuły egzekucyjne zostały niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych. Wśród skontrolowanych spraw nie było przypadków wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 261-265, 275-277, 279-280, 283-505 )

**3.8.** Analiza badanych postępowań wykazała, iż:

- w siedmiu przypadkach organ podatkowy, mimo bezskutecznego upływu terminu określonego w upomnieniach do dnia 17 maja 2021 r. nie wystawił tytułów wykonawczych<sup>43</sup>. Łączna kwota tych zaległości wynosiła 158,9 tys. zł. Było to niezgodne z art. 6 §1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>44</sup>. Przepis ten stanowi, że w razie uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych,
- w 18 przypadkach<sup>45</sup> (56,3% zbadanych ogółem), organ podatkowy wystawił tytuły wykonawcze po upływie terminu określonego §5 Regulaminu windykacji należności. Przepis ten stanowił, że tytuły wykonawcze sporządza się w terminie do 30 dnia od wyznaczonego terminu spłaty zadłużenia w upomnieniu, a w przypadku gdy kwota zaległości nie przekracza w tym dniu 200 zł do 60 dnia od daty wyznaczonego terminu spłaty zadłużenia w upomnieniu. W ww. przypadkach opóźnienie wnosilo od 12 do 393 dni od dnia określonego w Regulaminie windykacji należności.

Burmistrz wyjaśnił, iż windykację w Urzędzie prowadziła jedna osoba i w nie było możliwe zachowanie procedur oraz terminów przewidzianych w ww. Regulaminie.

(akta kontroli str. 261-265, 275-277, 279-280, 283-505)

**3.9.** W okresie objętym kontrolą organ podatkowy nie prowadził pisemnych analiz przyczyn przedawniania się zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz nie zaewidencjonował w księgach rachunkowych przedawnień z tego tytułu.

Analiza 12 najstarszych zaległości z tytułu podatków i opłat w łącznej kwocie 230,5 tys. zł. wykazała m.in., że:

- Organ podatkowy wystawił tytuły wykonawcze w każdym z tych przypadków, w siedmiu przypadkach należności były wymagalne (w sześciu z nich dokonano wpisu na hipotekę przymusową).
- W dwóch sprawach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez organ egzekucyjny, gdyż, jak wskazano, brak było pozytywnej prognozy co do uzyskania kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne oraz wyczerpania

<sup>41</sup> W jednym z przypadków dłużnik złożył wniosek o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz. U. poz. 968.

<sup>43</sup> Z 58 przypadków, o których mowa w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego. UP-PN/0226/2020, UP-PN/0151/2020, UP-PN/0137/2020, UP-PN/0003/2019, UP-P/0411/2017, UP-PT/00023/2017, UP-PN/0193/2020.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

<sup>45</sup> TW-PN/0004/2020, TW-PN/0005/2019, TW-OS/0016/2017, TW-PN/0004/2020, TW-OS/0005/2018, TW-OS/0027/2018, TW-OS/0008/2018, TW-PN/0026/2018, TW-PN/0023/2018, TW-PN/00034/2018, TW-PN/0002/2020, TW-PN/0018/2018, TW-PN/0025/2018, TW-PN/0001/2019, TW-PN/0002/2019, TW-PT/0003/2019, TW-PN/0003/2019.

wszystkich sposobów egzekucji, a także z zachowania zasady celowości i gospodarności, bowiem dalsze jego prowadzenie generowałoby jedynie jego koszty.

- W dwóch przypadkach<sup>46</sup>, w których należności podatkowe na kwotę 31,2 tys. zł uległy przedawnieniu odpowiednio: 2 października 2020 r. oraz 2 września 2019 r., nie wyksięgowano ich<sup>47</sup> z ewidencji księgowej. Było to niezgodne z art. 28 ust. 1 pkt 7 w związku art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>48</sup>, bowiem na koniec każdego roku obrotowego należało ocenić czy należności były przedawnione i dokonać stosownego spisania.
- W trzech przypadkach na kwotę 62,4 tys. zł, według stanu na dzień 11 czerwca 2021 r., w aktach sprawy nie było dokumentów potwierdzających przerwanie biegu terminu przedawnienia podatkowego, bowiem organ podatkowy przez okres od 3 lat i 7 miesięcy do 6 lat i 7 miesięcy<sup>49</sup> nie pozyskał takiej informacji. Było to niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>50</sup>, który stanowił, że zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności dokonywanie rozliczeń podatników z tytułu wpłat, nadpłat i zaległości.

Burmistrz wyjaśnił, iż pracownik prowadzący windykację w Urzędzie pełnił funkcję Kierownika Biura Podatków i Opłat, który prowadził wszystkie postępowania windykacyjne w ograniczonym zakresie i nie był w stanie skutecznie nadzorować działań dotyczących pozyskiwania aktualnych informacji dotyczących postępowań egzekucyjnych i dokonywać odpisów należności przedawnionych. Działania te były nieumyślne i spowodowane zbyt małą obsadą kadrową. W związku z brakiem informacji, co do przerywania biegu terminu przedawnienia w jednym przypadku uzyskano informację telefoniczną od organu egzekucyjnego, iż zastosowano środki egzekucyjne i należności z roku 2015 nie uległy przedawnieniu, natomiast z 2014 r. uległy przedawnieniu. Wskazał ponadto, iż odnośnie ww. zaległości wystosował lub niezwłocznie wystosuje zapytania w celu ustalenia stanu faktycznego.

(akta kontroli str.244-253, 506-583)

**3.10.** W latach objętych kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str.584)

**3.11.** W latach 2017-2020 zagadnienia dotyczące dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego. Zagadnienia te nie zostały również uwzględnione w planie audytu na 2021 r.

(akta kontroli str.584-601)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie wywiązano się z obowiązku sporządzenia wydruków zawierających zestawienie dłużników wraz z wysokością ich zobowiązań (opisane w punkcie 3.2. wystąpienia pokontrolnego).

<sup>46</sup> TW-PN/PT/0070/2014 oraz TW-PN/PT/0069/2014.

<sup>47</sup> Na dzień 11 czerwca 2021 r.

<sup>48</sup> Dz. U. 2021 r. poz. 217, ze zm.

<sup>49</sup> Od dnia przesłania informacji od właściwego urzędu skarbowego lub przesłania tytułu egzekucyjnego do dnia 11 czerwca 2021 r.

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 208 poz. 1375.

2. Nie wystawiono jednego upomnienia na kwotę 31 tys. zł (opisane w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego).
3. Wystawiono 27 upomnień z opóźnieniem od 3 do 945 dni po określonym Regulaminem windykacji należności terminie (opisane w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego).
4. Wystawiono 19 upomnień dotyczących zaległości z roku poprzedniego po terminie określonym w §4 ust. 3 Regulaminie windykacji (opisane w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego).
5. Nie wystawiono siedmiu tytułów wykonawczych dotyczących zaległości z tytułu podatków oraz opłat lokalnych na kwotę 158,9 tys. zł (opisane w punkcie 3.8. wystąpienia pokontrolnego).
6. Wystawiono 18 tytułów wykonawczych dotyczących zaległości z tytułu podatków oraz opłat lokalnych z opóźnieniem od 12 do 393 dni w stosunku do terminów określonych w § 5 ww. Regulaminu (opisane w punkcie 3.8. wystąpienia pokontrolnego).
7. Nie podjęto działań, pomimo uzyskania wiedzy o 19 przypadkach niewniesienia opłaty za posiadanie psa, zmierzających do wydania decyzji określającej (opisane w punkcie 3.5. wystąpienia pokontrolnego).
8. Sprawowano niewłaściwy nadzór nad realizacją zadań dotyczących przedawnienia należności podatkowych, co skutkowało nieodpisaniem do dnia kontroli NIK przedawnionych należności z ewidencji księgowej na kwotę 31,2 tys. zł (opisane w punkcie 3.9. wystąpienia pokontrolnego) oraz niepozyskaniem informacji o skutecznym przerwaniu biegu terminu przedawnienia podatkowego w trzech przypadkach (opisane w punkcie 3.9. wystąpienia pokontrolnego).

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu podatków i opłat lokalnych. Monitorował wpływy tych należności, a wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze spełniały wymagania określone przepisami. Nie przestrzegano natomiast w pełni wewnętrznych zasad dotyczących windykacji należności z tytułu podatków i opłat w zakresie wystawiania oraz terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Ponadto nieprawidłowości stwierdzono w zakresie monitorowania należności podatkowych pod kątem ich przedawnienia.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**4.1.** W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 102 wnioski<sup>51</sup> o udzielenie ulg podatkowych, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, na kwotę 1 328,6 tys. zł. Po przeprowadzeniu postępowań wydano 52 decyzje przyznające ulgi w spłacie tych zobowiązań na kwotę kwocie 874,1 tys. zł (w tym odsetki 61,4 tys. zł). Ww. wnioski zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- 59 wniosków dotyczyło umorzenia zaległości podatkowych na kwotę 386,3 tys. zł<sup>52</sup>. W skutek ich rozpatrzenia Burmistrz wydał 19 decyzji o umorzeniu zaległości na kwotę 130 tys. zł.
- Dziewięć wniosków dotyczyło odroczenia terminu płatności podatku na kwotę 304,6 tys. zł Burmistrz wydał pięć decyzji o odroczeniu terminu płatności na kwotę 265,9 tys. zł).

<sup>51</sup> Uwzględniono również wnioski złożone w 2016 r. i 2020 r. rozpatrzone przez organ odpowiednio w 2017 r. i 2021 r. Ponadto występowały wnioski dotyczące jednocześnie więcej, niż jednej ulgi.

<sup>52</sup> W kwocie tej należność główna wynosiła: 368,4 tys. zł, zaś odsetki – 18 tys. zł.

- Jeden wniosek dotyczący rozłożenia na raty płatności podatku na kwotę 51,5 tys. zł został pozytywnie rozpatrzony.
- 34 wnioski złożono w sprawie odroczenia terminu płatności lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami na łączną kwotę 586,2 tys. zł<sup>53</sup>. W związku z tym wydano 28 decyzji o odroczeniu lub rozłożeniu na raty zaległości podatkowej na kwotę 426,7 tys. zł.

W ww. przypadkach Burmistrz naliczył opłatę prolongacyjną na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn<sup>54</sup>.

(akta kontroli str. 602-604)

**4.2.** Uzasadnieniem udzielonych ulg w większości przypadków była zła sytuacja materialna, zdrowotna lub przesłanki ekonomiczne. Organ podatkowy umorzył należności również w związku z zaistnieniem przesłanki ważnego interesu publicznego (m.in. dotyczyło to jednej z placówek medycznych działających na terenie miasta). W 2020 r. jako uzasadnienie wskazywano także ponoszenie negatywnych konsekwencji pandemii COVID-19.

W związku z ustawowym upoważnieniem<sup>55</sup> w dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Kętrzynie przyjęła uchwałę<sup>56</sup> w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Warunkiem udzielenia pomocy w tej formie było złożenie wniosku oraz przedstawienie przez przedsiębiorcę informacji dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej. Do Burmistrza nie wpłynął żaden wniosek dotyczący odroczenia płatności podatku na podstawie ww. uchwały.

(akta kontroli str.605-941)

**4.3.** W okresie objętym kontrolą od decyzji Burmistrza wniesiono trzy odwołania<sup>57</sup> do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie. W dwóch przypadkach decyzje zostały utrzymane w mocy, zaś w jednym została ona i przekazana do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu uchylenia tej decyzji wskazano, że postępowanie podatkowe i wydana decyzja nie spełniały wymogów art. 122, art. 187 i 210 §4 Ordynacji podatkowej, bowiem organ podatkowy nie zebrał materiału dowodowego dotyczącego sytuacji finansowej wnioskodawcy, a wydana decyzja nie wskazywała przesłanek, którymi kierował się organ przy rozstrzygnięciu wniosku. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano decyzję, w której odmówiono stronie umorzenia zaległości podatkowej. W związku z odwołaniem złożonym od ww. decyzji, SKO utrzymało ją w mocy.

(akta kontroli str. 604, 794-805, 1072-1089)

**4.4.** Badanie postępowań podatkowych przeprowadzono na próbie dokumentacji 26 postępowań podatkowych, po przeprowadzeniu których wydano decyzje przyznające ulgi w łącznej kwocie 262,5 tys. zł, w tym 130 tys. zł umorzono na podstawie 19 decyzji.

<sup>53</sup> W kwocie tej należność główna wynosiła: 536,6 tys. zł, zaś odsetki – 49,6 tys. zł.

<sup>54</sup> Uchwała nr XXX/184/16 (Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 4752).

<sup>55</sup> Na mocy art. 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. poz. 374).

<sup>56</sup> Uchwała nr XXV/186/2020 z 24 kwietnia 2020 r.

<sup>57</sup> Decyzje znak FPO.3162.1.16.2018 z dnia 11 lipca 2018 r. oraz FPO.3162.1.16.2018 z dnia 29 listopada 2018 r. FPO.3162.1.4.2018.

4.4.1. Badanie o którym mowa w pkt. 4.4. wystąpienia pokontrolnego wykazało m.in., iż:

- We wszystkich postępowaniach przestrzegano zasady pisemności postępowania, określonej w art. 126 Ordynacji podatkowej.
- Wnioski o udzielenie ulgi spełniały wymagania określone w art. 168 Ordynacji podatkowej, a w przypadku braków formalnych, organ wzywał do ich uzupełnienia.
- We wszystkich postępowaniach organ podatkowy umożliwił wypowiedzenie się w sprawie zebranych dowodów na siedem dni przed wydaniem decyzji.
- W 21 przypadkach organ przeprowadził postępowania terminowo. W przypadku pięciu postępowań<sup>58</sup>, w których udzielono ulgi na kwotę 41,3 tys. zł załatwienie sprawy nastąpiło po terminie określonym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, bowiem rozstrzygnięcia wydano w terminach od 34 do 78 dni od daty ich wszczęcia. W przypadku jednego z nich<sup>59</sup> nie wywiązano się należycie z określonego w art. 140 §1 Ordynacji podatkowej obowiązku powiadomienia strony o przyczynie niedotrzymania terminu załatwienia sprawy i nowym terminie jej załatwienia, bowiem rozstrzygnięcia wydano po upływie dwóch dni od dnia wskazanego stronie jako termin załatwienia sprawy. Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było problemami technicznymi i organizacyjnymi wynikającymi z dużej liczby obowiązków ciężących na pracowniku odpowiedzialnym za te zadania.
- W 15 postępowaniach podjęto niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu podatkowym, zgodnie z art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej. W 11 postępowaniach<sup>60</sup>, w których udzielono ulg w łącznej kwocie 74,8 tys. zł, organ podatkowy nie wywiązał się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Nie udokumentowano niektórych okoliczności przywołanych przez wnioskodawców, jako podstawy ubiegania się o ulgę podatkową oraz nie zebrano materiałów dowodowych, pozwalających na zweryfikowanie ich sytuacji finansowej w zakresie możliwości zapłaty należności podatkowych. Było to niezgodne z art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, który stanowił, że organ podatkowy był zobowiązany do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. W ww. postępowaniach m.in. nie wyegzekwowano od podatników niektórych dokumentów i informacji żądanych przez organ podatkowy na potwierdzenie okoliczności stanowiących podstawę ubiegania się o ulgę. Dotyczyło to:
  - Niezgromadzenia lub niepełnego zgromadzenia w aktach sprawy dokumentów potwierdzających dane wykazane w informacji o stanie majątkowym<sup>61</sup>.  
Burmistrz wyjaśnił, iż opierano się na informacji o stanie majątkowym, w przypadku udokumentowania kryterium niskich dochodów podatnika i oświadczeń dotyczącej pozostałej kwoty po dokonaniu opłat odstępowano od wzywania wnioskującego do przedstawienia informacji o stanie majątkowym.

<sup>58</sup> BFP.3162.1.28.2016; FPO.3162.1.11.2018; FPO.3162.1.12.2018; FPO.3162.1.24.2018; FPO.3162.1.14.2019.

<sup>59</sup> FPO.3162.1.14.2019.

<sup>60</sup> BFP.3162.1.28.2016; FPO.3162.1.12.2017; FPO.3162.1.5.2018; FPO.3162.1.6.2018; FPO.3162.1.11.2018; FPO.3162.1.20.2018; FPO.3162.1.21.2018; FPO.3162.1.24.2018; FPO.3162.1.14.2019; FPO.3162.1.4.2020; FPO.3162.1.44.2020.

<sup>61</sup> BFP.3162.1.28.2016; FPO.3162.1.12.2017; FPO.3162.1.5.2018.

NIK zauważa, iż przedłożone „Informacje o stanie majątkowym” były oświadczeniem przekazanym organowi, w którym podatnicy wskazali m.in. kwoty niektórych wydatków (nie podano natomiast m.in. kwoty wydatków stałych takich jak np. prąd oraz nie wypełniono niektórych pozycji wydatków). Organ nie pozyskał natomiast dokumentów potwierdzających wydatki np. rachunki za prąd, wodę, gaz, energię i telefon. Uniemożliwiło to weryfikację danych ujętych w ww. informacji a także porównanie dochodów z wydatkami. Takie zachowanie było nierzetelne.

- Niezgromadzenia dowodów potwierdzających wskazane we wnioskach przesłanki, na które powoływali się podatnicy, decyzje<sup>62</sup> wydano na podstawie danych przytoczonych we wnioskach tj. informacji, iż m.in. podatnik nie osiąga dochodów, nastąpiła utrata dochodów z tytułu braku obsady personelu.

Burmistrz wyjaśnił, iż w przypadku jednej z decyzji oparto się na wniosku, bowiem wnioskujący był w areszcie śledczym i było wysoce prawdopodobne, że nie posiada środków na uregulowanie opłaty skarbowej. Podał również, że przyjmowano za prawdziwe kwoty wydatków wskazane we wniosku i w związku z tym zaniechano wezwania do przedstawienia dokumentów ich poświadczających. Ponadto w przypadku jednej z jednostek zbadano aktualną i historyczną sytuację finansową podatnika oraz zaistnienie przesłanki interesu publicznego. W przypadku wykazania straty uznawano zaistnienie przesłanki ważnego interesu podatnika ze względu na kryterium dochodowe oraz przesłanki interesu publicznego ochrony zdrowia społeczności lokalnej.

- W przypadku czterech decyzji<sup>63</sup>, w aktach postępowań poprzedzających ich wydanie, nie zgromadzono dowodów potwierdzających sytuację materialną i możliwości płatnicze wnioskujących podmiotów.

Burmistrz wyjaśnił, iż w zaistniałej sprawie stwierdzono przesłankę interesu publicznego przejawiającego się w zaufaniu do organów podatkowych, a organ wyszedł z założenia że skoro przyjmował błędne deklaracje<sup>64</sup> na skutek których powstała zaległość podatkowa oraz odsetki to należało ulgi udzielić. Ponadto w przypadku, gdy rozstrzygnięcie opierano na przesłance interesu publicznego nie badano sytuacji finansowej podatnika. W przypadku podmiotu FPO.3162.1.44.2020 wskazano, iż waga przytoczonych argumentów przez wnioskującego była w zupełności wystarczająca do wydania decyzji. Podmiot ten był ponadto, jednostką organizacyjną Urzędu i udzielona ulga nie spowodowała negatywnych skutków fiskalnych dla budżetu Gminy.

NIK zauważa, iż zgodnie z orzecnictwem treść art. 67 a §1 Ordynacji podatkowej wyznacza niejako 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 oceny (wyrok WSA w Gliwicach z 6 sierpnia 2020 r., I SA/Gi 1524/19). Konieczne jest zatem dokładne wyjaśnienie sytuacji majątkowej podatnika oraz dokonanie ustalenia, czy faktycznie zapłata zaległości przekracza jego możliwości płatnicze. W celu prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy organy mają obowiązek ustalenia wysokości osiąganego dochodu oraz wysokości ponoszonych wydatków

<sup>62</sup> FPO.3162.1.6.2018, FPO.3162.1.24.2018, FPO.3162.1.14.2019, FPO.3162.1.4.2020.

<sup>63</sup> FPO.3162.1.11.2018, FPO.3162.1.20.2018, FPO.3162.21.2018, FPO.3162.44.2020

<sup>64</sup> W związku z którymi powstała zaległość podatkowa.



na utrzymanie i powinny dać temu wyraz w decyzji poprzez rachunkowe porównanie tych kwot (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 18 lutego 2020 r., I SA/Kr 1227/18). 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. 605-941)

**4.4.2.** W dwóch przypadkach<sup>65</sup> (spośród 26 przeanalizowanych – punkt 4.4.1. wystąpienia pokontrolnego) organ podatkowy udzielił ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych na kwotę 76,1 tys. zł niezgodnie z art. 67a §1 Ordynacji podatkowej. Przeprowadzone postępowania i zgromadzony w ich trakcie materiał dowodowy nie potwierdziły wystąpienia przesłanek „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, określonych w tym przepisie.

W pierwszym z ww. przypadków udzielono ulgi w postaci odroczenia terminu płatności zaległości podatkowej w kwocie 11,2 tys. zł ze względu na przesłankę interesu publicznego, tj. zaufania do władzy publicznej. W decyzji wskazano, że „w przedmiotowej sprawie stwierdzono zaistnienie przesłanki ważnego interesu publicznego. Chodzi tu przede wszystkim o zaufanie do organów władzy publicznej. Wnioskujący wstrzymali się z zapłatą podatku z uwagi na przekonanie o zasadności wniosku (...) o umorzenie części zobowiązania podatkowego będąc przekonani o jego zasadności”. Zdaniem NIK w sprawie tej nie wystąpiła ww. przesłanka, bowiem wniosek, o którym mowa w uzasadnieniu decyzji dotyczył innej zaległości podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, iż w związku z negatywną decyzją SKO wnioskujący zadeklarowali spłatę najstarszej zaległości przy jednoczesnym wniosku o udzielenie ulgi co do bieżącej zaległości. Wyjaśnił, że uznał argumentację wnioskujących jako tożsamą z zaufaniem obywateli do organu podatkowego, a tym samym spełniona została przesłanka interesu publicznego.

W drugim z ww. przypadków umorzono zaległości podatkowe w kwocie 64,9 tys. zł kierując się przesłanką interesu publicznego „przejawiającego się w konieczności ochrony zdrowia mieszkańców lokalnej społeczności”. Umorzenia tego dokonano mimo, że z materiału dowodowego wynikało, iż w roku złożenia wniosku podatnik osiągnął zysk w wysokości 2 mln. zł

Burmistrz wyjaśnił, iż dokonał analizy historycznej sytuacji finansowej oraz uznał, że zaistniała przesłanka ważnego interesu publicznego przejawiająca się w konieczności ochrony zdrowia lokalnej społeczności i zapewnienia mieszkańcom usług na odpowiednim poziomie.

NIK zauważyła, iż za spełnienie przesłanek interesu publicznego lub podatnika należy uznać taką sytuację, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Pomoc taką uzasadniać mogą sytuacje wyjątkowe oraz nadzwyczajne, takie jak klęski żywiołowe lub inne zdarzenia losowe (np. utrata możliwości zarobkowania, utrata płynności firmy, utrata losowa majątku). W obu przypadkach z zebranych w sprawach materiałów dowodowych nie wynika, iż uiszczenie zaległości było niemożliwe lub nie nastąpiły żadne nadzwyczajne okoliczności. W jednym z przypadków organ nie zgromadził dokumentacji wskazującej na sytuację materialną dłużnika. Ponadto wskazać należy, iż ustawodawca określając przesłanki do udzielenia ulgi nie zróżnicował ich w zależności od skutków dla budżetu. W obu przypadkach ulgi udzielono co do zaległości z tytułu podatku od nieruchomości. Orzecznictwo sądów wskazuje, iż z uwagi na charakter podatku od nieruchomości nie jest przesłanką do umorzenia

<sup>65</sup> FPO.3162.1.21.2018, FPO.3162.1.50.2020.

zaległości w tym podatku wskazanie przez podatnika notorycznego braku środków pieniężnych na zapłatę podatku jako ważnego interesu podatnika (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 20.05.2004 r., III SA 2919/03). Z orzecznictwa wynika, iż „w sytuacji, gdy uregulowanie podatku nie stwarza stanu zagrożenia dla bytu ekonomicznego podatnika, umorzenie mu zaległości podatkowych byłoby preferencją niedostępną dla innych. Udzielenie ulgi w pełnym zakresie stanowiłoby, z uwagi na równość wszystkich podatników wobec prawa, uprzywilejowanie wobec innych podatników rzetelnie wywiązujących się z obowiązków podatkowych (wyrok WSA w Białymstoku z 14.04.2021 r., I SA/BK 130/21).

(akta kontroli str. 813-820, 935-941, 954-957)

**4.4.3.** Analiza decyzji wydanych przez Burmistrza w 26 postępowaniach podatkowych (punkt 4.4.1. wystąpienia pokontrolnego) wykazała m.in., że:

- Wszystkie decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 ordynacji podatkowej, tj. oznaczenie organu, podstawę prawną, pouczenie o trybie odwoławczym oraz posiadały podpis osoby upoważnionej.
- W przypadku 22 wydanych decyzji w sposób prawidłowy określono skutki prawnopodatkowe, co było zgodne z art. 210 §1 pkt 5 Ordynacji podatkowej. W przypadku czterech decyzji, w których udzielono ulgi na kwotę 40,1 tys. zł błędnie określono je w stosunku do ustalonego stanu faktycznego i zastosowanych przepisów, co było niezgodne z art. 210 §1 pkt 5 Ordynacji podatkowej. Przy wydawaniu tych decyzji organ podatkowy, w przypadku sprawy o nr:
  - FPO.3162.1.6.2018, dokonał rozstrzygnięcia w zakresie należności podatkowych<sup>66</sup>, które na dzień złożenia wniosku nie stanowiły zaległości podatkowej. Zgodnie natomiast z art. 165a Ordynacji podatkowej, gdy postępowanie z jakichkolwiek przyczyn nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.  
Burmistrz wyjaśnił, iż pracownik prowadzący postępowanie błędnie zinterpretował stan faktyczny sprawy stosując przepis art. 208 §1 Ordynacji podatkowej.
  - FPO.3162.1.14.2019, nie dokonał rozstrzygnięcia co do całości wniosku podatnika, tj. III raty, która na dzień złożenia wniosku nie stanowiła zaległości podatkowej. W uzasadnieniu decyzji podatkowej wskazano, że w tym zakresie wniosek był bezprzedmiotowy. Było niezgodne z art. 165a Ordynacji podatkowej, który stanowił, że gdy postępowanie z jakichkolwiek przyczyn nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.  
Burmistrz wyjaśnił, iż działanie takie było błędem proceduralnym spowodowanym pośpiechem pracownika oraz powierzchownym rozpatrzeniem wniosku w związku z wielością obowiązków pełnionych przez pracownika prowadzącego postępowanie.
  - BFP.3162.1.2.2017, błędnie określił zaległość podatkową, tj. wskazał, iż rozkłada na raty podatek od nieruchomości podczas, gdy wnioskodawca ubiegał się o ulgę dotyczącą zaległości podatkowych w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.  
Burmistrz wyjaśnił, iż było to wynikiem omyłki pisarskiej.
  - BFP.3162.1.8.2017, nie dokonał rozstrzygnięcia co do odsetek od zaległości podatkowej, bowiem orzekł o umorzeniu zaległości podatkowej w całości

<sup>66</sup> Rat od III do XII.

bez orzeczeniu o umorzeniu odsetek za zwłokę, co było niezgodne z art. 67 a §2 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, iż omyłkowo nie wskazano kwoty umorzonych odsetek.

- W przypadku trzech decyzji w sposób zupełny oznaczono stronę, tj. z podaniem identyfikatora podatkowego. W 23 na 26 zbadanych<sup>67</sup> w przypadku osób fizycznych nie wskazano numeru PESEL, a w przypadku osób prawnych – numeru NIP. Takie postępowanie nie spełniało w pełni wymogu określonego w art. 210 §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, iż w związku z brakiem definicji legalnej terminu „oznaczenie strony”, organ podatkowy identyfikował stronę postępowania podatkowego jedynie z imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania. Ponadto ze względu na komunikat Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>68</sup> przetwarzanie danych osobowych w postaci numeru PESEL nie jest zgodne z art. 5 ust. 1 litera c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>69</sup>. Oznaczenie strony w decyzji powinno zostać zawarte w decyzji w sposób zupełny, tzn. z podaniem numeru PESEL bądź numeru NIP, co wynika z brzmienia 210 §1 pkt 3 w związku z art. 168 §2 Ordynacji podatkowej określający jakie elementy wskazują określają stronę postępowania, późniejszego adresata decyzji. Komunikat, na który wskazał Burmistrz odnosi się natomiast do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>70</sup>, który nie nakłada obowiązku posługiwania się identyfikatorem podatkowym podatnika.

- W dziewięciu decyzjach organ podatkowy wywiązał się prawidłowo z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego i prawnego, zaś w przypadku 17 pozostałych<sup>71</sup>, w których udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w kwocie 79,1 tys. zł, nienależycie wywiązano się z tego obowiązku określonego w art. 210 §1 pkt 6 ustawy Ordynacja podatkowa, tj. sporządzenia uzasadnienia faktycznego. W decyzjach tych nie podano bowiem z jakich przyczyn organ podatkowy rozstrzygnął w zakresie kwoty wnioskowanego umorzenia. Przyczyny zarówno uwzględnienia jak i nieuwzględnienia żądania wnioskodawców wymagały uzasadnienia, o którym mowa w art. 210 §1 pkt 6 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z tym przepisem decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne, które (stosownie do przepisu §4 tego artykułu) dotyczy w szczególności wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. W orzecznictwie sądowym zawarto stanowisko, iż decyzja powinna być uzasadniona w sposób pozwalający na poznanie motywów, jakimi kierował się organ, na którym ciąży obowiązek jasnego i czytelnego wyjaśnienia, jakie przyczyny skłoniły go do takiego, a nie innego rozstrzygnięcia (wyrok 23.09.2020 r. WSA w Gliwicach ISA/GI 165/20).

<sup>67</sup> FPO.3162.1.29.2016, BSP.3162.1.28.2016, BFP.3162.1.1.2017, BSP.3162.1.2.2017, BSP.3162.1.6.2017, BSP.3162.1.8.2017, BSP.3162.1.11.2017, BSP.3162.1.12.2017, FPO.3162.1.16.2017, FPO.3162.1.1.2018, FPO.3162.1.4.2018, FPO.3162.1.5.2018, FPO.3162.1.6.2018, FPO.3162.1.11.2018, FPO.3162.1.12.2018, FPO.3162.1.13.2018, FPO.3162.1.20.2018, FPO.3162.1.21.2018, FPO.3162.1.24.2018, FPO.3162.1.26.2018, FPO.3162.1.1.2019, FPO.3162.1.40.2020, FPO.3162.1.44.2020.

<sup>68</sup> Z dnia 31 października 2018 r. <https://uodo.gov.pl/pl/138/561>.

<sup>69</sup> Dz. U. UE seria L poz. 119, s. 1.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2021 poz. 735.

<sup>71</sup> BFP.3162.1.28.2016, BFP.3162.1.1.2017, BFP.3162.1.2.2017, BSP.3162.1.6.2017, BSP.3162.1.8.2017, FPO.3162.1.12.2017, FPO.3162.1.1.2018, FPO.3162.1.5.2018, FPO.3162.1.6.2018, FPO.3162.1.11.2018, FPO.3162.1.12.2018, FPO.3162.1.13.2018, FPO.3162.1.21.2018, FPO.3162.1.24.2018, FPO.3162.1.26.2018, FPO.3162.1.1.2019, FPO.3162.1.50.2020.

Burmistrz wyjaśnił, iż pracownik sporządzający decyzje uznał, że uzasadnienia takiej treści spełniają zadość przepisom określonym w Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 605-957)

**4.4.4.** W przypadku siedmiu na 19 zbadanych decyzji, w których umorzono zaległości podatkowe, dokonano odpisów z tytułu umorzenia tych zaległości w dacie wydania decyzji. W pięciu przypadkach<sup>72</sup>, według stanu na dzień 26 kwietnia 2021 r., nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych odpisów z tytułu udzielonych ulg. W kolejnych siedmiu przypadkach<sup>73</sup>, zaewidencjonowano je w terminie od 15 do 122 dni od dnia ich wydania. Wskutek tego 12 sprawozdań RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (spośród 16 sprawozdań) sporządzono nie w pełni rzetelnie, bowiem zawierały błędne dane w kolumnie 14 – skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa. W trzech przypadkach błędy dotyczyły sprawozdań rocznych (za okres: do 31 grudnia 2018 r., do 31 grudnia 2019 r. oraz do 31 grudnia 2020 r.<sup>74</sup>), w których nie wykazano łącznie kwoty 7,4 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, iż pracownik wydał decyzje poza programem finansowo – księgowym, nie wprowadził, ich do systemu w momencie wydania decyzji i zostały one pominięte.

(akta kontroli str. 958-974)

**4.5.** W badanym okresie wydano jedną decyzję z urzędu o umorzeniu opłaty za gospodarowanie odpadami na kwotę 89,92 zł<sup>75</sup>. Przesłanką umorzenia była śmierć podatnika, który nie pozostawił żadnego majątku.

(akta kontroli str. 975-976)

**4.6.** W latach 2017-2020 Burmistrz nie wydał decyzji, na wnioski podatników prowadzących działalność gospodarczą, o przyznaniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc publiczną. Analiza ośmiu<sup>76</sup> postępowań<sup>77</sup> wykazała, iż organ podatkowy udzielił tym podmiotom ulgi uznając, iż nie stanowi ona pomocy publicznej mimo, że nie zbadał w sposób należyty ww. kwestii, bowiem ustalenie to oparł wyłącznie na oświadczeniu podatnika (w dwóch przypadkach), wpisie w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej (jednym przypadku) lub nie zgromadził dokumentów (w pięciu przypadkach).

Burmistrz wyjaśnił, iż związane to było z charakterem prowadzonych działalności. Organ dokonał takiej kwalifikacji udzielonej ulgi, gdyż wnioskujący oświadczyli, że prowadzą działalność jedynie na rynku krajowym. Uznał tak także na podstawie rozmiaru prowadzonego zakładu lub działalności. Wskazał m.in., iż wnioskujący nie mają licznych powiązań z kontrahentami zagranicznymi, a ich oferta jest skierowana do klientów z powiatu/miasta. Ponadto wyjaśnił, iż prowadząc postępowania kierował się wykładnią zaczerpniętą z literatury, zgodnie z którą gdy przedsiębiorca prowadzi działalność tylko na rynku krajowym, lokalnym, nie mając udziału w obrocie handlowym na większą skalę, tj. gdy odbiorcami są podmioty krajowe to można przyjąć że udzielona pomoc będzie ulgą niestanowiącą pomocy publicznej.

NIK zauważa, Komisja Europejska wskazała, iż nawet „stosunkowo niewielka kwota pomocy lub stosunkowo nieduży rozmiar przedsiębiorstwa, które ją otrzymuje, jako takie nie wykluczają możliwości wpływu na wymianę handlową między państwami

<sup>72</sup> FPO.3162.1.11.2018, FPO.3162.1.12.2018, FPO.3162.1.24.2018, FPO.3162.1.45.2020, FPO.3162.1.50.2020.

<sup>73</sup> BSP.3162.1.28.2016; BFP.3162.1.1.2017; BSP.3162.1.8.2017, FPO.3162.1.5.2018, FPO.3162.1.6.2018, FPO.3162.1.1.2019 oraz FPO.3162.1.4.2020.

<sup>74</sup> Urząd dokonał w dniu 6 kwietnia 2021 r. korekty sprawozdania za okres do 31 grudnia 2020 r. na kwotę 6959,00 zł.

<sup>75</sup> FPO.3150.2.2.2018.

<sup>76</sup> BFP.3162.1.29.2016, BSP.3162.1.11.2017, FPO.3162.1.21.2018, FPO.3162.1.14.2019, FPO.3162.1.4.2020, FPO.3162.1.40.2020, FPO.3162.1.44.2020, FPO.3162.1.50.2020.

<sup>77</sup> Badanie, o którym mowa w pkt 4.4. wystąpienia pokontrolnego.

członkowskimi. Dotacja publiczna przyznana przedsiębiorstwu, które świadczy jedynie usługi lokalne lub regionalne, a nie świadczy żadnych usług poza państwem pochodzenia, może mieć jednak wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich mogłyby świadczyć takie usługi (także w ramach swobody przedsiębiorczości) i możliwość ta nie jest wyłącznie hipotetyczna. Na przykład, gdy państwo członkowskie przyznaje dotację publiczną danemu przedsiębiorstwu na świadczenie usług transportowych, świadczenie tych usług może być, dzięki dotacji, utrzymane na tym samym poziomie lub zintensyfikowane, tak że przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mają przez to mniejsze szanse na świadczenie usług transportowych na rynku państwa członkowskiego<sup>78</sup>.

(akta kontroli str. 605-941, 977)

**4.7.** W Urzędzie sporządzano wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg. Obejmowały one swym zakresem ulgi podatkowe w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia<sup>79</sup>, oraz osoby i podmioty, którym udzielono pomocy publicznej za lata 2017-2020. Urząd w terminie do 31 maja opublikował ww. wykaz za 2020 r., tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych. Wykazy za pozostałe lata (2017-2019) według wyjaśnień Burmistrza były podane do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy informacyjnej w Urzędzie Miasta do 31 maja każdego roku lub publikację na stronach internetowych. Dodatkowo Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie wypracowano metod publikacji tych wykazów.

Dane zawarte w ww. wykazach, poza niżej wymienionymi przypadkami, były podawane we właściwy sposób. Zawierały nazwy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych (poza trzema przypadkami), którym udzielono ulg. Wskazano w nich przyczyny udzielenia ulg, które były zgodne z wydanymi decyzjami. Kwoty umorzeń w przypadku wszystkich wykazanych podmiotów były zgodne z kwotą należności faktycznie umorzonych<sup>80</sup>.

Niezgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych oraz w sposób nierzetelny podano niektóre informacje w trzech z czterech wykazów podatników, którym w zakresie podatków udzielono ulg. W wykazie za 2017 r. nie zamieszczono informacji o udzieleniu ulgi w postaci rozłożenia na raty zaległości decyzją BFP.3162.1.29.2016 z 27 stycznia 2017r. oraz zamieszczono informację o udzieleniu ulgi decyzją znak BSP.3162.1.16.2017 z dnia 5 stycznia 2018 r., podczas gdy została ona przyznana w roku 2018. W wykazie za 2018 r. nie zamieszczono informacji o udzieleniu ulgi w postaci rozłożenia na raty zaległości podatkowej (decyzja znak BSP.3162.1.16.2017). W wykazie za 2019 r. natomiast, nie wykazano ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami w kwocie 40 864 zł (decyzja znak FPO.3162.1.14.2019 z 31 grudnia 2019 r.). Przytoczony wyżej przepis ustawy o finansach publicznych stanowił, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości wykazy ww. osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej wraz ze wskazaniem m.in. wysokości umorzonych kwot.

Burmistrz wyjaśnił, iż niezamieszczenie w wykazie danych podmiotów, którym udzielono ulg było wynikiem nieumyślnego i niezamierzonego działania pracownika.

<sup>78</sup> Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z 2016, 262 str. 1 ).

<sup>79</sup> Dalej: wykaz podatników, którym w zakresie podatków udzielono ulg.

<sup>80</sup> W przypadku decyzji znak BFP.3162.1.8.2017.

Błędne wykazanie informacji o udzielonej uldze spowodowane było natomiast kierowaniem się datą złożenia wniosku a nie datą wydania decyzji.

(akta kontroli str. 978-987)

**4.8.** Szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielenia ulg cywilnoprawnych, a także zasady i tryb umarzania należności z urzędu oraz na wniosek dłużnika zostały uregulowane w Uchwale w sprawie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Z uchwały tej wynikało ograniczenie czasowe udzielenia pomocy de minimis<sup>81</sup> oraz, że ulgi udzielone dłużnikom będącym przedsiębiorcami w każdym przypadku stanowią pomoc de minimis. Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił, że ograniczenie czasowe wynikało z odwołania się do Rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis, zaś w przypadku ulg udzielanych przedsiębiorcom nie pamiętał uzasadnienia tych zapisów uchwały. Wyjaśnił ponadto, że Rada Miejska nie posiada w swoich strukturach organizacyjnych komórki do bieżącej analizy podjętych uchwał w zakresie zgodności z właściwymi przepisami, a w jego ocenie obsługa prawna Urzędu powinna śledzić na bieżąco zachodzące zmiany i sygnalizować potrzebę nowelizacji uchwał.

(akta kontroli str. 988-1008)

**4.9.** W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 25 postępowań dotyczących umorzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, w tym 12 przypadkach na wniosek dłużnika. Burmistrz umorzył w całości bądź w części lub rozłożył na raty należności pieniężne dłużników na łączną kwotę 18,6 tys. zł w przypadku czterech postępowań.

We wszystkich czterech spośród 12 spraw przeprowadzonych na wniosek dłużnika dotyczących udzielonych ulg, Burmistrz przestrzegał przyjętej procedury w zakresie formy w jakiej ulga ma być udzielana. W trzech przypadkach, wnioski o ulgi zawierały dane określone w ww. Uchwale oraz załączono do nich dokumenty potwierdzające sytuację finansową i majątkową dłużnika. W jednym przypadku<sup>82</sup>, wniosek dłużnika nie zawierał pełnej informacji i dokumentów poświadczających jego sytuację finansową. Burmistrz wyjaśnił, iż w stosunku do dłużnika prowadzone były postępowania egzekucyjne, które były umarzane ze względu na bezskuteczność. Uznano ponadto, iż skoro utrzymuje się z zasiłku stałego z tytułu znacznego stopnia niepełnosprawności, to jest to wystarczające do udzielenia wnioskowanej ulgi.

W dwóch ww. sprawach nie zastosowano natomiast niektórych zasad określonych w Uchwale w sprawie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, bowiem w sprawach o nr:

- BFP.3150.2.1.2017 umorzono należność pieniężną w pełnej wysokości, tj. w kwocie 4,5 tys. zł mimo, że stosownie do § 3 ust. 1 pkt 1 Uchwały, na wniosek dłużnika należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogły być umorzone tylko w części<sup>83</sup>. Ponadto organ podatkowy umorzył należność główną, podczas gdy zgodnie z §7 ust. 1 ww. Uchwały umorzenie w całości lub części należności głównej oznacza umorzenie odsetek w takiej samej części.

Burmistrz wyjaśnił, iż było to spowodowane przyjęciem błędnej podstawy prawnej, co skutkowało błędem natury materialno-prawnej. Poprzez błędne zastosowanie regulacji wniosek dłużnika został uznany w całości za zasadny.

<sup>81</sup> Zgodnie z § 8 ust. 6 pomoc de minimis na mocy uchwały mogła być udzielona do dnia 30 czerwca 2014 r.

<sup>82</sup> FPO.3150.1.3.2019.

<sup>83</sup> W brzmieniu uchwały w sprawie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny obowiązującym do 24 stycznia 2019 r.

Umorzenie należności głównej z pominięciem odsetek było spowodowane pomyłką pracownika prowadzącego postępowanie,

- FPO.3150.1.7.2019 dokonano umorzenia należności pieniężnych w kwocie 3,7 tys. zł, bez zgromadzenia materiału (dowodów) dotyczącego dłużnika solidarnego poświadczającego, iż zachodzą okoliczności uzasadniające umorzenie także w stosunku do niego. Stosownie bowiem do §7 ust. 2 Uchwały umorzenie należności, za którą odpowiada solidarnie więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić gdy okoliczności uzasadniające umorzenie zachodzą wobec wszystkich dłużników.

Burmistrz wyjaśnił, iż wydając rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie dał wiarę wyjaśnieniom wnioskodawcy, co do sytuacji materialnej i życiowej dłużnika solidarnego. Ponadto okoliczności te, zdaniem Burmistrza, zostały potwierdzone w rozmowie z pracownikiem jednostki organizacyjnej mającym rozeznanie, co do sytuacji materialnej dłużników.

Ponadto, w sprawie znak BFP.3150.2.1.2017 organ podatkowy w latach 2006-2020 nie zaewidencjonował w księgach rachunkowych kwoty odsetek (łącznie 2,7 tys. zł) od nieterminowego uiszczenia należności cywilnoprawnej.

Burmistrz wyjaśnił, iż pracownik prowadzący postępowanie, w związku z długotrwałą nieobecnością przełożonego miał powierzone dodatkowe obowiązki obejmujące prowadzenie sprawozdawczości budżetowej, co powodowało konieczność zapoznania się z nowymi, priorytetowymi dla jednostki zadaniami. Wszelkie nieprawidłowości w przypadku tego postępowania wynikały, w jego ocenie, z błędu pracownika oraz braku nadzoru bezpośredniego przełożonego. Ponadto pracownik błędnie zasugerował się zapisem opinii prawnej.

(akta kontroli str. 578-582, 1009-1048)

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

(akta kontroli str. 1049)

**4.11.** W latach objętych kontrolą w Urzędzie przeprowadzono jeden audyt wewnętrzny, w ramach którego badano prawidłowość prowadzenia postępowań w sprawie umorzenia podatków i opłat lokalnych. W jego wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1050-1056)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przekroczenie w pięciu przypadkach określonego w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej terminu załatwienia sprawy (opisane w punkcie 4.4.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. Przeprowadzenie 11 postępowań o udzielenie ulgi podatkowej w sposób nieodpowiadający wymogom art.122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej (opisane w punkcie 4.4.1. wystąpienia pokontrolnego).
3. Udzielenie w dwóch przypadkach ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych pomimo, iż prowadzone postępowania nie wskazywały na zaistnienia przesłanek do ich udzielenia, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej (opisane w punkcie 4.4.2. wystąpienia pokontrolnego).
4. Niezgodny z postanowieniami art. 210 §1 pkt 5 Ordynacji podatkowej sposób rozpatrzenia czterech wniosków o udzielenie ulgi w zapłacie podatku (opisane w punkcie 4.4.3. wystąpienia pokontrolnego).

5. Sporządzenie w 17 decyzjach przyznających ulgę w zapłacie należności uzasadnień faktycznych, które nie spełniały wymogu art. 210 §4 Ordynacji podatkowej (opisane w punkcie 4.4.3. wystąpienia pokontrolnego).
6. Niezaewidencjonowanie w księgach rachunkowych pięciu zdarzeń wynikających z wydanych decyzji podatkowych, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości (opisane w punkcie 4.4.4. wystąpienia pokontrolnego).
7. Zaewidencjonowanie siedmiu zdarzeń wynikających z wydanych decyzji podatkowych w innym okresie sprawozdawczym niż one wystąpiły, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy w zw. z art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości (opisane w punkcie 4.4.4. wystąpienia pokontrolnego).
8. Nienależyte zbadanie (w ośmiu przypadkach) kwestii czy ulga podatkowa stanowiła pomoc publiczną (opisano w pkt 4.6. wystąpienia pokontrolnego).
9. Nierzetelne sporządzenie trzech wykazów podatników, którym udzielono ulg w zakresie podatków (opisane w punkcie 4.7. wystąpienia pokontrolnego).
10. Niezastosowanie w dwóch przypadkach niektórych zasad określonych w uchwale w sprawie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny (opisane w punkcie 4.9. wystąpienia pokontrolnego).

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przy udzielaniu ulg w spłacie należności cywilnoprawnych nie w pełni przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie ich przyznawania. Nieprawidłowości ujawniono w dwóch przypadkach (16,7% badanych), a dotyczyły one m.in. nienależytego zbadania okoliczności uzasadniających umorzenie wobec wszystkich dłużników.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg podatkowych, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w 80,8 % badanych spraw dotyczących 46,1 % badanych należności (w tym 19 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych w łącznej kwocie 130 tys. zł). Dotyczyły one głównie niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej), przekroczenia terminu załatwienia sprawy (art. 139 §1) oraz nieprawidłowego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji (art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej). Stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące nienależytego zbadania kwestii czy ulga podatkowa stanowiła pomoc publiczną oraz nierzetelnego sporządzenia trzech wykazów za lata 2017-2019.

## IV. Uwagi i wnioski

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

- |         |   |
|---------|---|
| Uwagi   | Stwierdzone nieprawidłowości z zakresie windykacji należności oraz udzielania ulg wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie, w tym usprawnienie funkcjonowania komórki Urzędu odpowiedzialnej za pobór oraz windykację należności. |
| Wnioski | 1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania zaległości z tytułu opłaty za posiadanie psa.   |



2. Zapewnienie monitorowania zaległości podatkowych, w szczególności w zakresie podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz pozyskiwania wiedzy dotyczącej przedawnień zobowiązań.
3. Terminowe podejmowanie czynności mających na celu odzyskanie od dłużników należności pieniężnych.
4. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulgi.
5. Sporządzanie uzasadnień faktycznych decyzji w sprawie ulg podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.
6. Bieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych w postaci odpisów należności i odsetek od zaległości podatkowych.
7. Rzetelne badanie, w przypadku ulg udzielanych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, czy ulga podatkowa stanowił pomoc publiczną.
8. Należyte sporządzanie wykazu osób i jednostek, którym udzielono ulg lub pomocy publicznej.
9. Prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg dotyczących należności cywilnoprawnych zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 5 sierpnia 2021 r.

Kontroler  
Agnieszka Kielbik  
starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*