



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.05.2021

Józef Blank
Burmistrz Nowego Miasta Lubawskiego
Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim
ul. Rynek 1, 13-300 Nowe Miasto Lubawskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim ¹ , ul. Rynek 1, 13-300 Nowe Miasto Lubawskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Blank, Burmistrz, od 6 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/32/2021 z 25 lutego 2021 r.2. Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/33/2021 z 1 marca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano na ogół prawidłowe i skuteczne działania w celu pozyskania dochodów własnych. Stwierdzono bowiem, że prawidłowo ustalano wymiar podatków i opłat lokalnych, w tym m.in. weryfikowano poprawność danych w deklaracjach podatników, rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową i bazy danych oraz w odpowiednich przypadkach wydawano decyzje ustalające opłatę planistyczną. 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 gruntów⁴. Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ oraz obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej⁶. Stwierdzono jednak, że nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wymaganego przepisami art. 25 ust. 2 i 2a ww. ustawy.

¹ Dalej: Urząd.

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

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

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 2040, dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁶ Były to: uchwała nr VIII/39/07 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z 23 kwietnia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie oraz uchwały wprowadzające w niej zmiany: nr XVII/111/2012 z 7 lutego 2012 r. oraz nr XVII/117/2020 z 26 maja 2020 r.

W Urzędzie podejmowano działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, m.in. dokonywano analizy sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian wysokości stawek podatków i opłat. Prowadzono również, w oparciu o przyjęte plany i strategię, działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów, skutkujące zwiększeniem w latach 2017-2019 (z roku na rok) wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych.

Na ogół prawidłowe były również działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości o charakterze publicznoprawnym. Systematycznie monitorowano bowiem wpływy tych należności, prowadzono działania informacyjne, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, a polegały one głównie na zaniechaniu w latach 2018-2020 działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu podatku od nieruchomości na kwotę 61,4 tys. zł.

Nierzetelnie prowadzono natomiast działania w celu wyegzekwowania należności cywilnoprawnych, tj. opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów oraz opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności. W latach 2017-2020, wobec dłużników zalegających ze spłatą 15,2 tys. zł (100% badanych przypadków) czynności te prowadzono w sposób opieszale i ograniczono je do wysyłania wezwań do zapłaty. Ponadto na skutek zaniechania działań, które zapobiegłyby przedawnieniu roszczeń, dopuszczono do przedawnienia należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów na kwotę 18,6 tys. zł.

Skala udzielonych w latach 2017-2020 ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków (18 decyzji dotyczących ulg na łączną kwotę 85,8 tys. zł) świadczyła o racjonalnym podejściu do ich przyznawania. Przy udzielaniu tych ulg prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

NIK negatywnie ocenia jednak sposób prowadzenia postępowań podatkowych w sprawie przyznania ulg podatkowych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w większości badanych postępowań podatkowych⁸ (61,1%), a dotyczyły one niewywiązania się z wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1) oraz rzetelnego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji (art. 210 §1 pkt 6 w zw. z § 4).

Nie w pełni przestrzegano także zasad określonych w uchwale Rady Miejskiej¹⁰ przy przyznawaniu w ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych, gdyż przyznano taką ulgę bez zbadania sytuacji majątkowej wnioskodawcy.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 305, dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Badaniem objęto 18 postępowań, tj. wszystkie postępowania przeprowadzone w latach 2017-2020 zakończone przyznaniem ulg podatkowych.

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

¹⁰ Uchwała nr LXVIII/296/10 z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie oraz jej jednostkom podległym, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulgi stanowić będą pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg (dalej: uchwała w sprawie ulg cywilnoprawnych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie¹² wyniosły odpowiednio: 20 936,9 tys. zł; 20 642,2 tys. zł; 23 190,7 tys. zł oraz 22 242,2 tys. zł, co stanowiło: 42,7%, 39,6%, 40,5% oraz 37,5% dochodów ogółem. W 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano spadek dochodów własnych o 948,4 tys. zł (o 4,1%), a wynikało to głównie ze zmniejszenia:

- pozostałych dochodów własnych – o 932 tys. zł, w tym m.in. dochodów z majątku gminy (o 775,9 tys. zł, tj. o 48%, ze względu na niższe dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości) oraz uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe (o 386,1 tys. zł, tj. o 28%, z powodu ograniczeń w działalności placówek oświatowych, obiektów sportowych oraz instytucji kultury w związku pandemią SARS-CoV-2);
- dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych – o 523,7 tys. zł, co było skutkiem pandemii SARS-CoV-2;
- dochodów z tytułu opłat¹³ o 68,5 tys. zł (o 21,2%), w tym głównie wpływów z opłaty targowej o 62,5 tys. zł (o 69,7%), co według wyjaśnień Burmistrza spowodowane było brakiem działalności targowiska niemal pół roku ze względu na prowadzone inwestycje.

W ww. okresie odnotowano natomiast wzrost dochodów z tytułu podatków, tj. z 6 791 tys. zł do 7 366,7 tys. zł (o 576,7 tys. zł, o 8,5%), na co wpływ miały głównie zwiększone wpływy z tytułu podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych, odpowiednio o: 575,7 tys. zł (o 8,5%) i 52,1 tys. zł (o 22,5%), wynikające m.in. ze wzrostu rocznych stawek tych podatków.

(akta kontroli str. 8-80)

1.2. Według Burmistrza, sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 oraz związany z nią spadek dochodów w 2020 r. spowodował ograniczenie zakresu realizowanych i planowanych inwestycji w latach 2020-2021, jedynie do kontynuacji wcześniej rozpoczętych zadań z dofinansowaniem zewnętrznym oraz tych, które zaspokajały najpilniejsze potrzeby Gminy. W latach 2020-2021 Gmina zrezygnowała z realizacji dwóch zadań inwestycyjnych¹⁴ o łącznej wartości 3 385,1 tys. zł, które przełożono na 2022 r. Ponadto przesunięto z 2020 r. na 2021 r. rozpoczęcie dwóch projektów¹⁵ z dofinansowaniem z RPO WiM¹⁶ na łączną kwotę 6 016,9 tys. zł.

(akta kontroli str.74-83)

1.3. W latach 2016-2018 liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła 54. Z tytułu użytkowania wieczystego tych gruntów do budżetu Gminy wpłynęło 5,7 tys. zł w 2016 r., 8,4 tys. zł w 2017 r. oraz 6,2 tys. zł w 2018 r. Wpływy z tytułu

¹¹ 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.

¹² Dalej: Gmina.

¹³ Dotyczy: opłaty skarbowej, targowej, od posiadania psów, eksploatacyjnej i planistycznej.

¹⁴ „Modernizacja budynku Urzędu Miejskiego w Nowym Mieście Lubawskim” (wartość zadania 2 473,1 tys. zł) oraz „Rewitalizacja fragmentu gotyckiego muru obronnego wraz z basztą przy ul. Kościelnej w Nowym Mieście Lubawskim (wartość zadania: 912 tys. zł).

¹⁵ „Rewitalizacja Parku Miejskiego przy ul. Narutowicza” (wartość zadania: 4 142 tys. zł) oraz „Rewitalizacja terenu zieleni pn. Ogród Róż przy ul. 3-go Maja (wartość zadania: 1 875 tys. zł).

¹⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.

opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości, które przekształcono w prawo własności stanowiły w latach 2017-2018 odpowiednio: 0,3% i 0,6% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy.

W latach 2019-2020 Urząd uzyskał wpływy z tytułu opłat za przekształcenie prawa wieczystego użytkowane w prawo własności (jednorazowe i roczne) odpowiednio w kwotach: 58 tys. zł i 11 tys. zł.

(akta kontroli str. 84)

W 2019 r. Urząd wydał 53 zaświadczenia¹⁷, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (215 użytkownikom) oraz przekazał je terminowo do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim.

Analiza próby 20 zaświadczeń¹⁸ potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności wykazała, że dokumenty te spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ww. ustawy. Kwoty rocznej opłaty przekształceniowej ustalano prawidłowo, tj. w oparciu o roczne opłaty za użytkowanie wieczyste danej nieruchomości obowiązujące w 2018 r.

(akta kontroli str. 85-90, 111-206)

Rada Miejska w dniu 22 stycznia 2019 r. przyjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania bonifikat od rocznej opłaty przekształceniowej oraz opłaty jednorazowej. W uchwale tej Rada wyraziła zgodę na udzielenie osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych, w przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie, bonifikaty od tej opłaty w wysokości od 10% (w przypadku, gdy opłata zostanie wniesiona w szóstym roku po przekształceniu) do 60% (w pierwszym roku po przekształceniu).

Spośród 133 właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości¹⁹ (w tym lokali w budynkach wielorodzinnych), 124 zdecydowało się na płatność jednorazową w roku przekształcenia. We wszystkich przypadkach bonifikata udzielona ww. osobom została wyliczona prawidłowo, tj. w wysokości 60% opłaty za przekształcenie, stosownie do §2 ust. 1 ww. uchwały i wniesiono ją we właściwych kwotach.

Spośród dziewięciu właścicieli wpłacających roczne opłaty przekształceniowe trzech nie wniosło opłat za 2019 r. i 2020 r., a jeden za 2020 r.²⁰ Działania dotyczące windykacji tych opłat opisano w punkcie 3.7. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 91-286)

1.4. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Mieście Lubawskim²¹ informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleń na użytkowanie. Do Urzędu wpłynęły takie informacje o 25 obiektach w 2017 r., 16 obiektach w 2018 r., 26 obiektach w 2019 r. i 20 obiektach w 2020 r.²²

Właściciele wszystkich ujętych w informacjach PINB nieruchomości zgłosili je do opodatkowania. Urząd, podczas ustalania należnego podatku, porównywał dane otrzymane od organów nadzoru budowlanego z deklaracjami i informacjami składanymi przez podatników, ewidencją gruntów i budynków oraz z projektem

¹⁷ Jedno zaświadczenie dotyczyło budynku zlokalizowanego na dwóch działkach ewidencyjnych.

¹⁸ Próbę dobrano wg największych kwot rocznych opłat przekształceniowych.

¹⁹ Próba objęła 32 zaświadczenia.

²⁰ Opłaty roczne odpowiednio w wysokości: 182 zł, 190 zł, 327 zł i 178 zł.

²¹ Dalej: PINB.

²² Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą.

budowlanym lub opisem technicznym udostępnianym do wglądu na żądanie Urzędu²³.

(akta kontroli str. 287-412)

1.5. Analiza 20 losowo wybranych przypadków ujawnienia budynków mieszkalnych osób fizycznych (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) oraz pięciu (wszystkich) przypadków ujawnienia budynków i budowli przez osoby prawne na podstawie informacji PINB wykazała że:

- wszyscy właściciele złożyli w Urzędzie informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych sporządzoną na formularzach urzędowych;
- we wszystkich przypadkach dokonano porównania danych otrzymanych od organów nadzoru budowlanego z ewidencją gruntów i budynków oraz z projektem budowlanym udostępnianym do wglądu na żądanie Urzędu;
- wszystkim podatnikom w oparciu o obowiązujące stawki, ustalono należny podatek od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie;
- w jednym przypadku (w 2017 r.), w związku z brakiem wpłaty w terminie, poinformowano telefonicznie podatnika o zaległości. W wyniku tego kontaktu podatek został wpłacony na konto Urzędu.

(akta kontroli str. 291-412)

1.6. W okresie objętym kontrolą liczba osób fizycznych podlegających opodatkowaniu od nieruchomości wynosiła odpowiednio: 3 134 osoby w 2017 r., 3 166 w 2018 r., 3 179 w 2019 i 3 178 w 2020 r. W każdym roku wystąpiły przypadki (od dwóch do trzech) niedoręczenia decyzji podatkowych z uwagi na śmierć podatnika oraz brak spadkobierców majątku.

Liczba osób prawnych lub nieposiadających osobowości prawnej w ww. okresie wynosiła odpowiednio: 95, 98, 94 i 94.

W 2017 r. jedna osoba prawna nie złożyła deklaracji podatkowej (podatnik o numerze ewidencyjnym 890002) – działania Urzędu w tej sprawie opisano w punkcie 3.6. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 413)

Analiza próby 40 spraw dotyczących monitorowania przez Urząd wywiązywania się przez podatników z obowiązków w zakresie składania dokumentów potwierdzających wystąpienie okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego²⁴ wykazała że:

- 19 osób fizycznych złożyło informacje podatkowe terminowo, natomiast jeden podatnik złożył informację z opóźnieniem wynoszącym 14 dni, w wyniku telefonicznej interwencji Urzędu,
- 17 osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej złożyło deklaracje podatkowe terminowo, natomiast trzech złożyło deklaracje odpowiednio 4 dni (dwóch podatników) i 7 dni po terminie, na skutek telefonicznego przypomnienia Urzędu.

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

(akta kontroli str. 414-435)

²³ Stwierdzono na podstawie analizy próby 25 przypadków ujawnienia budynków i budowli w informacjach z PINB, opisanej w punkcie 1.5.

²⁴ Próba obejmowała po 20 spraw dot. osób fizycznych i 20 dot. osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej (po 5 dla każdego roku objętego kontrolą).

1.7. Analiza wybranych losowo dokumentacji związanych z wydaniem 20 decyzji podatkowych²⁵, wykazała, że:

- Urząd sprawdzał poprawność danych zawartych w informacjach oraz deklaracjach składanych przez podatników z danymi z: ewidencji gruntów, aktów notarialnych, umów najmu, umów najmu lokalu na działalność gospodarczą. Weryfikacja dotyczyła daty powstania obowiązku podatkowego, terminu złożenia deklaracji podatkowej, rodzaju formularza, zgodności danych z danymi źródłowymi. Dokonywanie czynności sprawdzających dokumentowano poprzez adnotacje na deklaracji o braku uchybień formalno-prawnych.
- Decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej; zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym, a stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską.
- Decyzje podatkowe były przekazywane podatnikom (także współwłaścicielom) w terminach umożliwiających zapłatę podatku w ustawowych terminach.

(akta kontroli str. 436-602)

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

Burmistrz wyjaśnił, że prowadzono bieżącą kontrolę podatników składających deklaracje/informacje podatkowe. Podał, że w przypadku podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych zgodność danych zawartych w deklaracjach ze stanem faktycznym i zasadność udzielonych zwolnień sprawdzano na podstawie informacji z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim²⁶, informacji o realizacji budów otrzymywanych z PINB, informacji o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazanych przez Starostwo oraz na podstawie przedłożonych przez podatników dokumentów źródłowych. Były to: w przypadku podatku od nieruchomości – akty notarialne, projekty budowlane, opisy techniczne budynków oraz operaty szacunkowe nieruchomości, zaś w przypadku podatku od środków transportowych – dowody rejestracyjne, faktury dotyczące zakupu lub sprzedaży pojazdów. Według Burmistrza, analizy prowadzone w trakcie działań sprawdzających podatników nie wykazały potrzeby przeprowadzania kontroli podatników na miejscu.

(akta kontroli str. 618-625)

1.9. W latach 2017-2020 w Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych²⁷.

W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymywał comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim²⁸, przekazywane zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁹. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia. W latach 2017-2020 wykazano w nich informacje o 726 zmianach dotyczących środków transportowych, z czego: 264

²⁵ Po 5 dla każdego roku objętego kontrolą, z czego: 5 spośród 3 229 z 2017 r., 5 spośród 3 264 z 2018 r., 5 spośród 3 273 z 2019 r. oraz 5 spośród 3 272 z 2020 r.

²⁶ Dalej: Starostwo.

²⁷ Bazę podatkową prowadzono w systemie informatycznym „Auta – system wymiaru podatku od środków transportowych” autorstwa firmy Infosystem Tadeusz i Roman Groszek Sp. j.

²⁸ Dalej: Starosta.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 68.

o zbyciu/wyrejestrowaniu, 133 o nabyciu/zarejestrowaniu, 112 o czasowym wyrejestrowaniu, 83 o przywróceniu do ruchu oraz 134 innych.

Na podstawie danych o 100 pojazdach z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych³⁰ przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. Czynności tych dokonywano w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej, z czego: w 57 przypadkach nastąpiło to przed otrzymaniem przez Urząd informacji od Starosty (co wynikało ze wcześniejszego złożenia przez podatnika korekty deklaracji podatkowej), a w pozostałych – po otrzymaniu przez Urząd informacji od Starosty, w terminie do miesiąca (42 przypadki) i po 65 dniach (jeden przypadek) . We wszystkich przypadkach, których pojazd powinien zostać opodatkowany, określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.

(akta kontroli str. 626-638, 1770-1776)

1.10. Badanie prawidłowości i terminowości ustalania i pobierania podatków od środków transportowych przeprowadzono na próbie 20 losowo wybranych deklaracji na ten podatek³¹, które wykazało że:

- Deklaracje złożono na formularzu zgodnym z obowiązującym wzorem.
- Cztery deklaracje złożono terminowo, tj. do 15 lutego danego roku podatkowego lub w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³².
- 16 deklaracji złożono po upływie ww. terminu, tj. ze zwłoką od dwóch do 338 dni. W przypadkach ww. opóźnień, po otrzymaniu ze Starostwa informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych, Urząd podejmował działania informacyjne przypominające podatnikom o obowiązku złożenia deklaracji. W wyniku tych działań, we wszystkich przypadkach podatnicy złożyli prawidłowo wypełnione deklaracje, tj. wszystkie środki transportowe zostały opodatkowane od momentu powstania obowiązku podatkowego i uregulowali należności z tytułu podatku wraz z odsetkami.
- Weryfikowano³³ prawidłowość danych w złożonych przez podatników deklaracjach na podstawie złożonych przez nich wraz z deklaracją kserokopii dowodów rejestracyjnych oraz faktur zakupu lub sprzedaży środków transportowych, co potwierdzano adnotacją³⁴ o dokonaniu przez pracownika przyjmującego dokumenty czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej.
- Dane ujęte się w deklaracjach były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w informacjach o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych otrzymanych przez Urząd ze Starostwa.

³⁰ Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji, po 5 z każdego roku objętego kontrolą. Z każdej informacji przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

³¹ Badaniem objęto 20 deklaracji na podatek od środków transportowych z lat 2017-2020, po 5 z każdego roku objętego kontrolą.

³² Dz. U. z 2019 r., poz. 1170, ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

³³ Na podstawie faktur weryfikowano m.in. datę nabycia pojazdu umożliwiającą określenie faktycznej daty powstania obowiązku podatkowego, a dane z dowodu rejestracyjnego umożliwiały zweryfikowanie danych niezbędnych do prawidłowego określenia wymiaru podatku, m.in. nr rejestracyjny, rodzaj pojazdu, VIN, markę pojazdu, datę pierwszej rejestracji na terenie kraju lub datę nabycia, maksymalną masę całkowitą, rok produkcji, liczbę osi.

³⁴ Były to informacje o „braku uchybień formalno-prawnych” lub o „złożeniu deklaracji po terminie ustawowym”.

- Stawki podatku wykazane w deklaracjach odpowiadały stawkom uchwalonym na dany rok przez Radę Miejską³⁵, a obliczona na ich podstawie wysokość podatku była prawidłowa.
- Prawidłowo dokonano przypisu należności z tytułu podatku oraz terminowo i we właściwych kwotach środki wpłynęły na właściwy rachunek bankowy Gminy.

(akta kontroli str. 636-684, 1770-1776)

1.11. W poszczególnych latach objętym kontrolą wysokość planowanych i zrealizowanych przez Gminę dochodów z majątku była następująca: w 2017 r. zaplanowano 2 722,7 tys. zł, a zrealizowano 2 685,9 tys. zł (98,7%); w 2018 r. odpowiednio: – 977,6 tys. zł i 945,4 tys. zł (96,7%); w 2019 r. – 1 596,6 tys. zł i 1 623,2 tys. zł (101,7%), a w 2020 r. – 1 154,1 tys. zł i 852,4 tys. zł (73,9%).

W latach 2017-2020 dochody z majątku gminy stanowiły odpowiednio: 13,1%, 4,6%, 7% i 3,84% dochodów własnych.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że niewykonanie planu wynikało m.in. z braku wniosków o dokonanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (2017 r. i 2018 r.), mniejszego niż zakładano zainteresowania uiszczeniem przez mieszkańców jednorazowych opłat przekształceniowych (w 2020 r.) oraz odstąpienia od sprzedaży jednego z lokali użytkowych.

(akta kontroli str. 603-617)

1.12. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości, do czego zobowiązywał art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 620-623)

1.13. Ujęte w planie finansowym Gminy dochody z majątku (z tytułu wydzierżawiania lub sprzedaży mienia, przekształceń prawa własności) były uwzględniane w odpowiednich pozycjach wieloletniej prognozy finansowej Gminy, przedstawianej Radzie Miejskiej w sprawozdaniu z realizacji budżetu.

(akta kontroli str. 603-605)

W 2007 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie. Określała ona zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata (do 10 lat). Uchwała ta była zmieniana dwukrotnie: w 2012 r. i w 2020 r. (w zakresie minimalnej stawki czynszu dla lokali użytkowych). Gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi Rada powierzyła Burmistrzowi.

Zgodnie z zasadami gospodarowania nieruchomościami Gminy nieruchomości mogły być wydzierżawiane na okres do 10 lat. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek podpisania umowy wydzierżawienia nieruchomości z nowym dzierżawcą na okres dłuższy niż trzy lata.

(akta kontroli str. 685-690)

Informacje o zamiarze sprzedaży, wydzierżawienia, wynajmu nieruchomości upubliczniano zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. poprzez zarządzenia Burmistrza o wywieszeniu wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczanie ich na jego stronie internetowej.

³⁵ Wysokość stawek podatku od środków transportowych określono uchwałami Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim nr XIII/83/2015 z dnia 24 listopada 2015 r. oraz XIII/85/2019 z dnia 22 października 2019 r.

Informację o zamieszczeniu wykazu Urząd podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu powiatowym (Gazeta Nowomiejska).

(akta kontroli str. 691-696)

W okresie objętym kontrolą w Gminie sprzedano 28 nieruchomości, dwie nieruchomości zamieniono za dopłatą, ponadto pięć nieruchomości oddano bezprzetargowo w użytkowanie wieczyste:

- w 2017 r. sprzedano trzy nieruchomości, a jedną zamieniono za dopłatą wnioskodawcy,
- w 2018 r. sprzedano 16 nieruchomości, a dwie oddano bezprzetargowo w użytkowanie wieczyste na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych,
- w 2019 r. sprzedano sześć nieruchomości, a trzy oddano bezprzetargowo w użytkowanie wieczyste na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych,
- w 2020 r. sprzedano trzy nieruchomości, a jedną zamieniono za dopłatą wnioskodawcy.

Wartość nieruchomości wystawionych do sprzedaży ustalano w oparciu o operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawców majątkowych.

Z tytułu sprzedaży i zamiany Gmina uzyskała w tym okresie dochód w wysokości 2 334,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą w Gminie oddano w najem lub wdzierżawiono na okres do trzech lat łącznie 14 nieruchomości³⁶, w tym: sześć w 2017 r., jedną w 2018 r., dwie w 2019 r. oraz pięć w 2020 r.

(akta kontroli str. 697-999)

W każdym roku objętym kontrolą w Gminie obowiązywało od 100 do 146 umów najmu lub dzierżawy nieruchomości miejskich. Urząd monitorował terminowość wpłat za czynsz dzierżawny³⁷. W przypadku opóźnienia interweniowano telefonicznie u podatnika lub wysyłało do niego wezwania do zapłaty.

Z powodu niewpłacania czynszu w terminach określonych w umowach, Urząd rozwiązał z dzierżawcami dwie umowy (w 2020 r.).

W badanej próbie dokumentacji dotyczących najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych wystąpił jeden przypadek rozwiązania umowy dzierżawy gruntu pod miejsce parkingowe. Rozwiązanie umowy nastąpiło na wniosek dzierżawcy (sprzedaż samochodu), po uprzednim spłaceniu zaległości wraz z odsetkami (186,94 zł).

(akta kontroli str. 1000-1223)

1.14. Analiza 20 (spośród 42) losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży, wdzierżawiania i wynajmowania nieruchomości w latach 2017-2020³⁸ wykazała, że:

- W drodze bezprzetargowej nieruchomości zbywano lub oddawano w użytkowanie wieczyste dotychczasowym najemcom (jeden przypadek) lub na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych.
- Nie wystąpił przypadek podpisania nowej umowy wdzierżawienia nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata.

³⁶ Dotyczy nowych umów podpisanych na najem lub dzierżawę nieruchomości w okresie objętym kontrolą.

³⁷ Stwierdzono na podstawie analizy 14 spraw dotyczących dzierżawy i najmu z próby opisanej w punkcie 1.14.

³⁸ Próba 20 spraw z lat 2017-2020 obejmowała: 1) sześć spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości (po jednej z 2017 r. i 2020 r. oraz po dwie z 2018 r. i 2019 r.) oraz 2) 14 spraw dotyczących dzierżawy i najmu nieruchomości (po cztery z 2017 r. i 2020 r. oraz po trzy z 2018 r. i 2019 r.).

- W przypadku przedłużania dotychczasowej umowy dzierżawy lub najmu na czas dłuższy niż trzy lata (pięć lat), uzyskiwano zgodę Rady Miejskiej.
- Informacje o zamiarze sprzedaży, wydzierżawienia, wynajmu nieruchomości upubliczniano zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odbywało się to na podstawie zarządzeń Burmistrza o wywieszeniu wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczeniu na jego stronach internetowych. Informację o zamieszczeniu wykazu Urząd podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu powiatowym (Gazeta Nowomiejska).
- W umowach dzierżawy i najmu nieruchomości zawarto zapisy dotyczące warunków waloryzacji czynszu (o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez prezesa GUS do 31 marca każdego roku), zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasady i zakres odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia (przepisy Kodeksu cywilnego). Zabezpieczono także prawo do rozwiązania umowy w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku, gdy dzierżawca będzie zalegać z płatnością czynszu pomimo pisemnego upomnienia i wyznaczenia dodatkowego terminu zapłaty.

(akta kontroli str. 691-1223)

1.15. W latach 2017-2020 w Gminie nie korzystano z możliwości naliczania opłat adiacenckich.

W ww. latach zrealizowano na terenie miasta trzy inwestycje drogowe³⁹ o łącznej długości 530 m umożliwiające dostęp do 44 nieruchomości (w tym jeden odcinek całkowicie nowej drogi o długości 100 m do dwóch nieruchomości) oraz trzy odcinki kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 316 m, umożliwiające podłączenie do sieci sześciu nieruchomości.

Na potrzeby kontroli NIK Burmistrz oszacował wartość opłaty adiacenckiej wynikającej ze zrealizowanych w latach 2017-2020 zadań inwestycyjnych.

Oszacowana wartość opłaty adiacenckiej wyniosła łącznie 36,6 tys. zł, z czego 32,4 tys. zł dla nieruchomości, przy których powstała infrastruktura drogowa i 4 tys. zł dla nieruchomości mających możliwość podłączenia do nowo powstałej sieci kanalizacyjnej. Burmistrz oszacował także orientacyjne koszty operatów szacunkowych związanych z naliczeniem ww. opłaty, które określił na 15 tys. zł. Szacowane koszty obsługi naliczania i pobierania opłat adiacenckich nie obejmowały kosztów kadrowych i administracyjnych (zbieranie i przetwarzanie danych, wydawanie decyzji, postępowania odwoławcze i egzekwowanie należności).

(akta kontroli str. 1224-1230)

1.16. W okresie objętym kontrolą na terenie Nowego Miasta Lubawskiego obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁰. Plan był zmieniany trzykrotnie: w 2014 r. (obszar objęty zmianami obejmował ok. 67 ha), 2018 r. (obszar ok. 120 ha) oraz 2019 r. (obszar ok. 14 ha).

W latach 2017-2020 sprzedano 33 działki z terenów objętych mpzp, z czego:

- sprzedaż 13 działek nie podlegała opłacie planistycznej⁴¹;

³⁹ Wymagające pozwolenia na budowę.

⁴⁰ Przyjęty uchwałą nr XXXVII/282/05 Rady Miejskiej z dnia 11 lipca 2005 r., dalej: Plan lub mpzp.

⁴¹ Sześć działek sprzedano po terminie pięciu lat od wejścia w życie zmiany planu z 2014 r., a przeznaczenie siedmiu innych pozostało bez zmian po aktualizacji mpzp.

- 12 działek (sprzedanych jednym aktem notarialnym) w trakcie kontroli było w trakcie wyceny w celu ustalenia należnej opłaty;
- po sprzedaży ośmiu działek wydano decyzje i pobrano opłaty planistyczne.

W związku ze zmianami w mpzp, wydano osiem decyzji i pobrano opłaty planistyczne w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości, w łącznej kwocie 15,5 tys. zł. Wartości nieruchomości określano na podstawie operatów szacunkowych, wykonanych przez rzeczoznawców majątkowych⁴². Postępowania wszczynano od 1 do 29 dni po wpłygnięciu do Urzędu operatu szacunkowego.

Spośród ośmiu właścicieli nieruchomości, siedmiu wniosło opłaty w terminie określonym w decyzji, a jeden – 44 dni po terminie. W tym przypadku wpłata nastąpiła po telefonicznej interwencji Urzędu. Właścicielowi naliczono odsetki za zwłokę, które opłacił w dniu wpłaty kwoty głównej.

(akta kontroli str. 1231-1264)

1.17. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie korzystano z możliwości pobierania opłaty reklamowej.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że liczba i forma reklam w centrum miasta, tj. najstarszej części limitowana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴³, zaś w pasie drogowym na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁴ (znaczące ograniczenia ze strony zarządców dróg krajowych i wojewódzkich).

Podczas oględzin ulic miasta, o łącznej długości ok. 6 km, stwierdzono jeden przypadek umieszczenia w przestrzeni publicznej stałej reklamy, mogącej stanowić przedmiot naliczenia opłaty reklamowej. Na rogu ulic Okólnej i 3 Maja stwierdzono zawieszoną na ścianie budynku, na wysokości ok. 3 m, tablicę reklamową o wymiarach ok. 3 m na 1,5 m. Tablica informowała o ofercie pensjonatu zlokalizowanego poza Nowym Miastem Lubawskim.

(akta kontroli str. 1227-1228, 1265-1272)

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

(akta kontroli str. 1273)

1.19. W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące ustalania i poboru podatków i opłat lokalnych były przedmiotem audytu wewnętrznego. W 2020 r. przeprowadzono zadanie audytowe pn. „Podatek od nieruchomości, jako źródło dochodów gminy” – audytem objęto:

- uchwalanie stawek podatku od nieruchomości,
- prawidłowość naliczeń podatku od nieruchomości,
- opracowanie informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych dla ustalenia podatku od nieruchomości dla osób fizycznych,
- opracowanie deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,
- wymiar podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz ustalanie podatku od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

⁴² Operaty szacunkowe wpływały do Urzędu w ciągu 18 do 79 dni od wpływu aktu notarialnego.

⁴³ Dz. U. z 2021 r., poz. 710, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 470, ze zm.

- stosowanie zwolnień i ulg podatkowych w podatku od nieruchomości wynikających z art. 1b ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – zwolnienia należne na mocy art. 55 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵.

W opinii z przeprowadzonego audytu stwierdzono, że w obszarze objętym zadaniem audytowym kontrola zarządcza była adekwatna, skuteczna i efektywna, i nie sformułowano zaleceń.

W 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie kontrolę kompleksową. W zakresie objętym kontrolą NIK nie sformułowała uwag i zaleceń.

(akta kontroli str. 1274-1339)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2017-2020 nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wbrew wymogom określonym w art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Burmistrz wyjaśnił, że gospodarowanie nieruchomościami Gminy odbywa się w oparciu o art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uchwałę Rady Miejskiej w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy⁴⁶. Podał, że na etapie opracowywania projektu uchwały budżetowej corocznie uwzględnia się prognozy dotyczące wykorzystania zasobu nieruchomości, w tym określające przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży, planowane wpływy ze sprzedaży, udostępnianie nieruchomości oraz planowane z tego tytułu wpływy, nabywanie nieruchomości do zasobu oraz związane z tym wydatki. Określenie wysokości wpływów i wydatków z mienia komunalnego, dokonywane było na podstawie symulacji w stosunku do roku poprzedniego. Natomiast ogólna informacja o stanie mienia komunalnego stanowi załącznik do uchwały budżetowej i zawiera, m.in., dane dot. powierzchni zasobu Gminy, powierzchni gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste, wpływów z tytułu opłat rocznych i przekształceń, struktury zarządzania majątkiem Gminy w dysponowaniu innych podmiotów, dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego oraz pozostałych wpływów z tytułu udostępniania nieruchomości.

Zdaniem NIK, art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami określa wprost obowiązek sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wymieniając jego obowiązkową zawartość oraz wskazując trzyletni okres obowiązywania.

(akta kontroli str. 620-623)

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

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1347, ze zm. dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁶ Uchwała nr VIII/39/07 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 23 kwietnia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie (t. j. Dz. Urz. Woj. Warmińsko - Mazurskiego z dnia 9 maja 2013 r. poz. 1822).

użytkowania wieczystego, a sprzedaży i dzierżawy nieruchomości gminnych dokonywano z zastosowaniem odpowiednich przepisów.

Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła natomiast nieopracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wymaganego przepisami art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2020 w Urzędzie nie opracowywano pisemnych analiz sytuacji finansowej Gminy ani strategii dotyczących możliwości zwiększenia dochodów własnych. Burmistrz wyjaśnił, że analiza sytuacji finansowej miasta prowadzona była na bieżąco, a na jej podstawie m.in. dokonywano podwyżek podatków i opłat lokalnych w celu zwiększenia dochodów własnych.

(akta kontroli str. 74-80)

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

W 2010 r. Rada Miejska podjęła uchwałę⁴⁷ w sprawie uchylenia uchwały ustalającej stawki opłaty adiacenckiej. W uzasadnieniu uchwały podano m.in., że wprowadzenie w życie uchwały o opłacie adiacenckiej naraziłoby mieszkańców na znaczne koszty o zróżnicowanej wysokości oraz, że wywołuje to ogólne niezadowolenie i jest niesprawiedliwe.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że opłaty adiacencka i reklamowa stanowiłyby dodatkowe obciążenie finansowe dla mieszkańców i przedsiębiorców. Wskazał na niski przeciętny poziom zamożności mieszkańców (wg GUS przeciętne wynagrodzenie w latach 2017-2019 na terenie powiatu nowomiejskiego było ok. 25% niższe od przeciętnego wynagrodzenia dla Polski). Dlatego, jego zdaniem, wprowadzenie dodatkowego obciążenia finansowego nie było zasadne, ponieważ prowadziłyby do jeszcze większego ubożenia społeczeństwa Gminy. Wskazał także, że wprowadzenie ww. opłat wiązałoby się z ponoszeniem dodatkowych wydatków m.in. na egzekwowanie należności, a w przypadku opłaty adiacenckiej – również wydatków na opracowywanie operatów szacunkowych (odrębnych dla każdej nieruchomości) przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 81-83, 1224-1228, 1340)

2.3. W Urzędzie, przed podjęciem decyzji o zmianie stawek podatków i opłat, prowadzono robocze analizy dotyczące ich wysokości oraz skutków ww. zmian. Według informacji Burmistrza, przy zmianie ww. stawek uwzględniano m.in. potrzeby Gminy związane z inwestycjami i zadaniami własnymi oraz wyniki analizy stawek obowiązujących w sąsiednich gminach i wynikających z obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na dany rok.

(akta kontroli str. 74-80, 1341-1344)

2.4. W latach 2017-2020 w Gminie, w ramach prowadzonej polityki fiskalnej, podnoszono wysokość stawek podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek

⁴⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie uchylenia uchwały z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej naliczanej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

podatku od nieruchomości w okresie objętym kontrolą zmieniano co roku uchwałami Rady Miejskiej⁴⁸. Wzrost wysokości stawek podatkowych co do zasady wynikał ze wzrostu maksymalnych stawek tego podatku ogłaszanych przez Ministra Finansów w kolejnych latach okresu objętego kontrolą. W 2020 r. Rada Miejska nie przyjęła⁴⁹ zaproponowanej przez Burmistrza na 2021 r. podwyżki stawek podatku od nieruchomości dotyczących budynków mieszkalnych oraz wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej. Pozostawienie ww. stawek na poziomie z 2019 r., w opinii radnych, stanowiło formę ulgi dla mieszkańców i przedsiębiorców w związku z pandemią COVID-19.

Ponadto, jednokrotnie podniesiono stawki podatku od środków transportowych (uchwałą z 22 października 2019 r.⁵⁰, w zależności od przedmiotu opodatkowania stawki wzrosły o: od 15% do 26%) oraz opłaty od posiadania psów (uchwałą z 22 października 2019 r., wzrost o 100%).

(akta kontroli str. 74-80, 620-625, 1345-1394)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów⁵¹. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 4 236,9 tys. zł, tj. o 14,6% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 3 003,5 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 1 233,4 tys. zł.

W latach 2017-2020 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 222,8 tys. zł, 1 157 tys. zł, 1 112,5 tys. zł oraz 744,6 tys. zł, a ich udział w dochodach malał z 17,3% w 2017 r. do 9,9% w 2020 r.

(akta kontroli str. 1395)

2.6. W latach 2017–2019 w Urzędzie prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat. W tym celu m.in. na początku każdego roku zwracano się do właściwych miejscowo urzędów skarbowych z prośbą o informacje dotyczące prowadzonych przez nie postępowań egzekucyjnych i zastosowanych środków egzekucyjnych. W oparciu o uzyskane dane ustalano, czy dana należność uległa przedawnieniu. W przypadku stwierdzenia przedawnienia, dokonywano odpisu należności, stosownie do zapisów punktu 4 załącznika nr 6 pn. „Ewidencja podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych” do zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie⁵². W okresie objętym kontrolą, po przeprowadzonej w taki sposób analizie, dokonano odpisów 112 przedawnionych należności na kwotę 89,4 tys. zł. Przyczyną przedawnień była bezskuteczna egzekucja.

Natomiast w 2020 r. nie przeprowadzono takiej analizy i nie odpisano z ewidencji Urzędu przedawnionych należności – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 74-80, 1530-1549, 1725, 1770-1776, 1785-1816)

⁴⁸ Uchwała nr XXIV/143/2016 z dnia 8 listopada 2016 r., obowiązująca od 1 stycznia 2017 r., uchwała nr XXXV/221/2017 z dnia 24 października 2017 r., obowiązująca od 1 stycznia 2018 r., uchwała nr XXXVI/221/2017 z dnia 24 października 2017 r., obowiązująca od 1 stycznia 2018 r., uchwała nr XLVI/296/2018 z dnia 23 października 2018 r., obowiązująca od 1 stycznia 2019 r., uchwała nr XIII/84/2019 z dnia 22 października 2019 r., obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.

⁴⁹ Uchwała nr XX/134/2020 z dnia 13 października 2020 r., obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.

⁵⁰ Uchwała nr XIII/85/2019, obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.

⁵¹ 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).

⁵² Przyjętych zarządzeniami Burmistrza Nowego Miasta Lubawskiego: nr 196/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. oraz nr 227/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

2.7. W 2017-2020 prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarte były w:

- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na lata 2016-2021⁵³,
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie w ramach Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow (na lata 2015-2021)⁵⁴.

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

- Uzbrojeniu miasta w podstawową infrastrukturę techniczną, w tym w kanalizację sanitarną, wodociągową⁵⁵, gazociąg i centralne ogrzewanie. Burmistrz wskazał, że jeszcze 10 lat temu połowa mieszkańców miasta nie miała dostępu do kanalizacji, a ok. 15% nie miało dostępu do wodociągu, obecnie Gmina jest niemal w 100% jest zwodociągowana, a w 96% skanalizowana. W 2015 r. rozpoczęto gazyfikację miasta, a w okresie objętym kontrolą wybudowano łącznie 17 km sieci gazowej na terenie miasta. Ponadto pozyskano także prywatnego inwestora, który w 2013 r. wybudował kotłownię centralną, zapewniającą ogrzewanie w mieście.
- Rozwoju gminnej infrastruktury oświatowej tj. szkół podstawowych, w tym samorządowej szkoły muzycznej, przedszkoli, a od 2018 r. także pierwszego żłobka miejskiego. Burmistrz podał, że obecnie miejsca w przedszkolach i żłobku zapewnia się wszystkim dzieciom mieszkańców. Ponadto, w Miejskim Centrum Kultury działały kółka organizujące zajęcia dla dzieci i młodzieży oraz Manufaktura zawodów dawnych.
- Przygotowaniu w pełni uzbrojonych⁵⁶ terenów pod budownictwo mieszkaniowe. W okresie objętym kontrolą Gmina sprzedała 0,83 ha gruntów z przeznaczeniem na wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe oraz 0,68 ha na jednorodzinne, a do użytkowania oddano 54 mieszkania w budownictwie wielorodzinnym.
- Wprowadzeniu od 2017 r. Karty Dużej Rodziny dla rodzin wielodzietnych.
- Podejmowaniu działań zmierzających do rozwoju przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy w mieście oraz pozyskania inwestorów zewnętrznych⁵⁷. Według informacji podanych przez Burmistrza, szukano przedsiębiorstw, które mogłyby utworzyć miejsca pracy dla wyszkolonych kadr Gminy, co miało przeciwdziałać migracji mieszkańców.
- Rozbudowie infrastruktury sportowo rekreacyjnej – zmodernizowano stadion⁵⁸ i przystań kajakową⁵⁹, wybudowano trzy place zabaw, siłownię terenową oraz 2,4 km ścieżek rowerowych.

⁵³ Przyjęta uchwałą nr XXV/159/2016 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 14 grudnia 2016 r., dalej: Strategia.

⁵⁴ Przyjęty uchwałą nr IX/60/2015 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 3 lipca 2015 r., dalej: Program Rewitalizacji.

⁵⁵ W latach 2017-2020 wybudowano 0,3 km sieci kanalizacji sanitarnej i 1,4 km sieci wodociągowej.

⁵⁶ Tereny uzbrojone w sieć wodociągową, sanitarną, energetyczną oraz dostępność do sieci centralnego ogrzewania i gazowej.

⁵⁷ Działania te opisano w punkcie 2.8. niniejszego wystąpienia.

⁵⁸ Stadion oddano do użytkowania w 2019 r. Koszt inwestycji to 7 mln zł, w tym dofinansowanie z budżetu państwa ok. 2,4 mln zł.

⁵⁹ Przystań kajakową oddano do użytkowania w 2019 r. Koszt inwestycji wyniósł 380 tys. zł, z czego dofinansowanie z Unii Europejskiej - 196,5 tys. zł.

- Realizacji projektów ujętych w Programie Rewitalizacji, na które Miasto pozyskało dofinansowanie z RPO WiM (przebudowa byłego kościoła ewangelickiego⁶⁰, który będzie pełnił funkcję sali widowiskowo-kinowej i informacji turystycznej, rewitalizacja Miejskiego Centrum Kultury⁶¹) oraz podpisaniu umów o dofinansowanie kolejnych projektów rewitalizacyjnych (rewitalizacja rynku⁶², Ogrodu Róż⁶³ i Parku Miejskiego⁶⁴).
- Kreowaniu pozytywnego wizerunku Gminy dzięki m.in. członkostwu od 2010 r.⁶⁵ w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Miast Cittaslow, którego celem jest „promowanie i rozpowszechnianie kultury dobrego życia poprzez badania, eksperymentowanie i stosowanie rozwiązań organizacji miasta”.
- Prowadzeniu działalności promocyjnej poprzez m.in. udział w targach turystycznych krajowych i międzynarodowych, współpracę w sieci miast partnerskich i sieci miast Cittaslow.
- Współpracy z Młodzieżową Radą Miasta i Miejską Radą Seniorów oraz wspieraniu organizacji pozarządowych, klubów sportowych, a także innych lokalnych inicjatyw, np. Uniwersytetu Trzeciego Wieku i Związku Harcerstwa Polskiego (poprzez m.in. udzielanie dotacji na realizację zadań publicznych takich jak: upowszechnianie sportu wśród dzieci i młodzieży, integrację i aktywizację społeczności lokalnej i organizację zajęć dla osób w wieku emerytalnym).

Burmistrz podał także, że jako członek Powiatowej Rady Rynku Pracy zabiegał o tworzenie w szkołach kierunków kształcenia, które byłyby zsynchronizowane z działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie miasta. Powstały nowe kierunki np. obróbka drewna, operator maszyn CNC, mechatronika, automatyka, których absolwenci poszukiwani są na lokalnym rynku pracy. Poinformował, że organizowano także programy preorientacji zawodowej, w ramach których przedsiębiorcy obejmowali patronatem szkoły i organizowali uczniom m.in. wizyty w zakładach umożliwiające zapoznanie się z produkcją i technologią zakładu.

Mimo podjętych działań, liczba mieszkańców Gminy w okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała, z 11 166 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 10 626 osób wg stanu na koniec 2020 r., tj. o 540 osób, co stanowiło 4,8%. Spadki z roku na rok w tym okresie wynosiły od 0,3% do 1,6%.

Liczba bezrobotnych w Gminie spadła z 374 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 294 według stanu na koniec 2019 r. W 2020 r. liczba ta wzrosła do 363 osób.

Natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2017-2019 w porównaniu do roku poprzedniego rosła. I tak, w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 7 860,2 tys. do 8 536,8 tys. zł, tj. o 8,6%, w 2018 r. – do 9 257 tys. zł (o 8,4%), zaś w 2019 r. – do 10 665,5 tys. zł (o 15,2%). Natomiast w 2020 r. ww. wartość spadła do 10 174,3 tys. zł, tj. o 4,6%.

(akta kontroli str. 8-9, 1396-1514)

⁶⁰ Projekt w trakcie realizacji. Przewidywany koszt zadania – 11,8 mln zł, zaś dofinansowania z RPO WiM – 5,6 mln zł.

⁶¹ Projekt zrealizowano w latach 2016-2018. Wydatki ogółem wyniosły 6,1 mln zł, natomiast dofinansowanie z RPO WiM – 2,4 mln zł.

⁶² Planowane wydatki ogółem – 10,2 mln zł, w tym dofinansowanie z RPO WiM – 5,6 mln zł.

⁶³ Planowane wydatki ogółem – 1,9 mln zł, w tym dofinansowanie z RPO WiM – 0,5 mln zł.

⁶⁴ Planowane wydatki ogółem – 4,1 mln zł, w tym dofinansowanie z RPO WiM – 1,9 mln zł.

⁶⁵ Gmina przystąpiła w 2010 r. do międzynarodowego zrzeszenia Cittaslow na podstawie uchwały nr LXIII/282/10 Rady Miejskiej z dnia 20 kwietnia 2010 r., zaś w 2015 r. przystąpiła do Stowarzyszenia „Polskie Miasta Cittaslow” (uchwała nr V/34/2015 Rady Miejskiej z dnia 17 marca 2015 r.).

2.8. W okresie objętym kontrolą w Gminie podejmowano działania w celu pozyskiwania inwestorów zewnętrznych, tj.:

- Funkcjonowały podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej⁶⁶, o łącznej powierzchni 18,5 ha⁶⁷. Jak pisał Burmistrz, z myślą o rozwoju przedsiębiorczości i przyciągnięciu inwestorów Gmina uzbroiła tereny i zawioskowała o włączenie ich do strefy. W strefie działały cztery podmioty korzystające ze zwolnień CIT, tj. dwa z branży meblarskiej, producent wyrobów ściernych oraz producent opakowań. W ww. okresie przedsiębiorcy zrealizowali inwestycje o łącznej wartości 95,2 mln zł i utworzyli 561 nowych miejsc pracy.
- Przygotowano tereny inwestycyjne i promowano oferty ich sprzedaży⁶⁸. W latach 2017-2020 sprzedano 1,03 ha takich terenów.
- Udzielano zwolnień podatkowych. W 2015 r. Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim podjęła uchwałę⁶⁹ w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców realizujących tzw. „inwestycje początkowe”⁷⁰ oraz tworzących w związku z tymi inwestycjami nowe miejsca pracy. Z pomocy tej skorzystał jeden podmiot z branży meblarskiej, który w latach 2018-2020 otrzymał zwolnienie z podatku od nowo wybudowanej hali produkcyjnej⁷¹ w łącznej kwocie 367,8 tys. zł oraz utworzył 116⁷² nowych miejsc pracy.
- Tworzono przyjazne otoczenie dla biznesu. Przedsiębiorcy byli, według informacji przekazanych przez Burmistrza, traktowani priorytetowo w Urzędzie, a ich wnioski rozpatrywano szybko i bez zbędnej zwłoki. Jako przykład działań na rzecz przedsiębiorców pisał, iż zimą w pierwszej kolejności zapewniane jest odśnieżenie tras stanowiących dojazd do zakładów pracy.

Liczba podmiotów gospodarczych⁷³ funkcjonujących na terenie Gminy w latach objętych kontrolą nieznacznie spadła, tj. z 748 w 2017 r. do 739 w 2020 r., tj. o 9 podmiotów (o 1,2%).

W latach 2017-2019 wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w porównaniu do roku poprzedniego rosła. I tak, w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 156,4 tys. zł do 208,4 tys. zł, tj. o 33,2%, w 2018 r. – do 223,7 tys. zł (o 7,4%), zaś w 2019 r. – do 226,5 tys. zł (o 1,2%). Natomiast w 2020 r. ww. wartość spadła do 193,9 tys. zł, tj. o 14,4%.

(akta kontroli str. 8-9, 81-83, 1515-1527)

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

(akta kontroli str. 1273)

⁶⁶ Dalej: W-M SSE.

⁶⁷ Według informacji przekazanych przez W-M SSE w 2005 r. do W-M SSE włączono 5,3 ha, w 2013 r. – 3,8 ha, zaś w 2015 r. – 9,4 ha.

⁶⁸ W latach 2017-2020 wysyłano ulotki dotyczące terenów inwestycyjnych do potencjalnych inwestorów.

⁶⁹ Uchwała nr XI/73/2015 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 22 września 2015 r.

⁷⁰ W rozumieniu § 3 pkt 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów (Dz. U. z 2019 r., poz. 297, ze zm.).

⁷¹ Wartość inwestycji – 5,6 mln zł.

⁷² Obliczono na podstawie średniego zatrudnienia w 2018 r. w porównaniu do stanu z 12 miesięcy poprzedzających zakończenie inwestycji (listopad 2016 r. - październik 2017 r.).

⁷³ Liczba ustalona na podstawie: 1) aktywnych wpisów do CEiDG (w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą) oraz 2) w oparciu o informacje z bazy podatków od nieruchomości (podmioty prowadzące działalność gospodarczą w formie spółek prawa handlowego).

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

(akta kontroli str. 1274-1339)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2020 r. w Urzędzie nie przeprowadzono rzetelnej analizy zaległości podatkowych w zakresie wystąpienia przypadków przedawnienia roszczeń z tego tytułu. Nie zwrócono się bowiem do urzędów skarbowych o informacje dotyczące wyników postępowań egzekucyjnych. W konsekwencji do 31 grudnia 2020 r. nie odpisano z ewidencji podatkowej czterech⁷⁴ zaległości podatkowych na łączną kwotę 471,02 zł przedawnionych w 2020 r. Takie postępowanie było sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁵ i punktem 4 załącznika nr 6 pn. „Ewidencja podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych” do zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie⁷⁶, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a zaległości podatkowe podlegają odpisaniu.

Burmistrz wyjaśnił, że brak przeprowadzenia analizy przedawnień w 2020 r. wynikał ze zmian kadrowych w referacie podatków i opłat oraz z pracy zdalnej pracowników Urzędu w związku z trwającą pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 1530-1549, 1725, 1777-1816)

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.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia w 2020 r. rzetelnej analizy dotyczącej przedawnień zaległości z tytułu podatków.

3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach objętych kontrolą zaległości z tytułu dochodów własnych Gminy wykazywały tendencją wzrostową. Na koniec 2017 r. w stosunku do stanu z 2016 r. zaległości te wzrosły z 3 009,3 tys. zł do 3 300,4 tys. zł (o 8,8%), w 2018 r. – do 3 465,9 tys. zł (o 4,3%), w 2019 r. – do 3 744,72 tys. zł (o 7,4%), zaś w 2020 r. wzrosły do 4 063,37 tys. zł (o 7,9%).

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu:

- podatku od nieruchomości, gdyż na koniec 2019 r. i 2020 r. w porównaniu do stanu z roku poprzedniego wzrosły one odpowiednio: o 11,3% i o 14,2%, co według wyjaśnień Burmistrza wynikało ze zwiększenia stawek tego podatku oraz rosnącej liczby podatników notorycznie zalegających z uiszczeniem podatku;

⁷⁴ Dotyczyło to zaległości z tytułu części raty podatku od nieruchomości za 2012 r. oraz rat I-III za 2014 r. podatnika o numerze ewidencyjnym 300048.

⁷⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 217, ze zm.

⁷⁶ Przyjętej zarządzeniem nr 227/2017 Burmistrza Nowego Miasta Lubawskiego z dnia 29 grudnia 2017 r.

- dochodów z majątku gminy, które w 2017 r. wzrosły o 4,3%, zaś w latach 2019-2020 odpowiednio o: 3,4% i 4,3%, co według Burmistrza wynikało z braku systematycznego regulowania czynszu za najem lokali mieszkalnych i użytkowych w związku ze zubożeniem społeczeństwa, w tym osób w wieku poprodukcyjnym;
- innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów – w 2017 r. wzrosły one o 16%, zaś w 2020 r. o 16,8%, jak tłumaczył Burmistrz dotyczyło to głównie braku regulowania opłaty za odbiór odpadów od najemców komunalnych lokali mieszkalnych (osób o niskich dochodach bądź nieposiadających stałego dochodu), w przypadku których egzekucja była utrudniona lub bezskuteczna;
- dochodów uzyskiwanych przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, które w 2017 r. wzrosły o 186,9%, w 2018 r. o 79,9%, w 2019 r. o 54,6%, spowodowany wg wyjaśnień jednostki, m.in. dokonywaniem płatności za uczęszczanie dzieci do placówek przedszkolnych z dużym opóźnieniem;
- 5% dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, które w latach 2017-2020 wzrosły odpowiednio o: 13,5%, 7,9%, 7,1% i 9,5%, na co według Burmistrza wpływ miała m.in. niższa skuteczność egzekucji prowadzonej wobec dłużników alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 1528-1529, 1770-1776)

3.2. Monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami polityki rachunkowości⁷⁷, prowadzony był przez pracownika Urzędu. Dokonywał on analizy kont podatników w księgowości podatkowej, sprawdzając, czy należność została zapłacona. Jak wyjaśnił Burmistrz, w Urzędzie ww. weryfikacja prowadzona była na bieżąco, po terminie płatności każdej raty podatku.

(akta kontroli str. 1530-1549, 1770-1776)

3.3. Przed rozpoczęciem czynności windykacyjnych podejmowano wobec podmiotów zalegających z płatnościami podatków i opłat lokalnych działania informacyjne (we wszystkich przypadkach były to rozmowy telefoniczne z dłużnikami) zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków, zgodnie z art. 6 §1 b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁸. W latach 2017-2020 podjęto łącznie 3 767 takich działań, z czego 996 w 2017 r., 918 w 2018 r., 841 w 2019 r. oraz 1 012 w 2020 r. Podejmowane działania informacyjne rejestrowano w wersji elektronicznej w arkuszu kalkulacyjnym, a począwszy od sierpnia 2020 r. także w wersji papierowej. Prowadzona ewidencja zawierała pozycje określone w §4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷⁹, tj. formę działania informacyjnego i datę jego podjęcia, a ponadto numer konta podatnika, jego imię i nazwisko, kwotę zaległości podatkowej oraz pole „uwagi”, w którym odnotowywano, m.in. czy należność została zapłacona oraz czy wysłano upomnienie. Począwszy od sierpnia 2020 r. ewidencjonowano także dane osoby podejmującej działanie informacyjne, stosownie do §2 ust. 4 rozporządzenia

⁷⁷ Zasady windykacji zaległości podatkowych opisano w załączniku nr 6 do polityki rachunkowości pn. „Ewidencja podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych”.

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1483, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2015 r.

Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁰.

Z ewidencji działań informacyjnych wynikało, że działania takie nie były podejmowane wobec wszystkich dłużników. Burmistrz wyjaśnił, że podejmowano działania informacyjne wobec podatników, którzy udostępnili numery telefonów oraz wobec tych, którzy odbierają upomnienia. Natomiast do podatników notorycznie zalegających z uiszczaniem podatków wysyłano upomnienia bez działań przypominających.

(akta kontroli str. 1550-1563, 1770-1776)

Na podstawie badania 40 działań informacyjnych⁸¹ podejmowanych w latach 2017-2020 w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych na łączną kwotę 18,5 tys. zł stwierdzono, że:

- działania te podjęto w ciągu maksymalnie 19 dni od daty powstania zaległości, z czego w terminie do pięciu dni – w 16 przypadkach, od sześciu do dziesięciu dni – w 20 przypadkach i powyżej 10 dni – w czterech przypadkach,
- w 37 przypadkach, tj. w 92,5% badanych, w wyniku działań dłużnicy dokonali wpłat zaległości na łączną kwotę 18 tys. zł.

(akta kontroli str. 1564-1567)

3.4. W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 1 723 upomnienia⁸² podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. W Urzędzie nie wprowadzono zasad precyzujących termin, w którym powinno zostać przesłane upomnienie.

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków i opłat⁸³ na łączną kwotę 219,5 tys. zł wykazała, że:

- 38 upomnień wysłano w terminie do 21 dni od daty powstania zaległości lub od podjęcia pierwszych działań informacyjnych. W jednym przypadku upomnienie wystawiono w terminie 76 dni od powstania zaległości⁸⁴, co tłumaczono toczącym się postępowaniem odwoławczym w SKO dotyczącym odmownej decyzji w sprawie umorzenia. W kolejnym przypadku, upomnienie⁸⁵ dotyczące dwóch rat przesłano po 69 i 8 dniach od powstania zaległości, co wyjaśniono prowadzeniem w maju 2020 r., w związku z pandemią koronawirusa, windykacji należności za okres od marca do maja ww. roku.
- Upomnienia zawierały elementy określone odpowiednio: w §8 i §4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Natomiast upomnienia wystawione począwszy od 30 lipca 2020 r., tj. po wejściu w życie ww. rozporządzenia z 2020 r., nie zawierały pouczenia o obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, wymaganego §4 ust. 1 pkt 6 tego rozporządzenia (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).
- W trzech przypadkach na skutek przesłanych upomnień dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 9,9 tys. zł (tj. 4,5% zaległości objętych

⁸⁰ Dz. U. poz. 1294, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2020 r.

⁸¹ Dobór losowy, po 10 przypadków z każdego roku objętego kontrolą, tj. z lat 2017-2020.

⁸² W 2017 r. – 423 upomnienia, w 2018 r. – 407, w 2019 r. – 512 oraz 381 w 2020 r.

⁸³ Dobór celowy. Wybrano najwyższe kwoty zaległości, po 10 z poszczególnych lat objętych kontrolą, w tym po 10: z 2017 r. – na kwotę 46,8 tys. zł, tj. 8,7% zaległości na koniec roku, z 2018 r. – na kwotę 25,3 tys. zł, tj. 4,8 % zaległości na koniec roku, z 2019 r. – 62,7 tys. zł, tj. 10,6%, z 2020 r. – 84,8 tys. zł, tj. 12,6%.

⁸⁴ Upomnienie nr 101/2020 z 1 czerwca 2020 r.

⁸⁵ Upomnienie nr 27/2020 z 25 maja 2020 r.

tymi upomnieniami), w 32 przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze, po których dłużnicy zapłacili zaległości w łącznej kwocie 88 tys. zł (tj. 44,6% kwot, na które je wystawiono). W pozostałych przypadkach mimo braku zapłaty zaległych podatków po przesłaniu upomnień, Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych (zagadnienie to opisano w punkcie 3.6).

(akta kontroli str. 1568-1592, 1770-1784)

3.5. W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 925⁸⁶ tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 1568)

Analiza 40 spośród 925 tytułów wykonawczych⁸⁷ (4,3% ogółu tytułów wykonawczych) na łączną kwotę 129,0 tys. zł wykazała, że:

- W 36 przypadkach wystawiono je do 30 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu, a w czterech – od 31 do 50 dni⁸⁸, co tłumaczono zmianami kadrowymi, omyłkami oraz oczekiwaniem na dokonanie wpłaty przez dłużnika i na zakończenie sprawy w sprawie umorzenia. Burmistrz wyjaśnił, że zdarzają się sytuacje, w których tytuły wykonawcze wystawiane są z niewielkim opóźnieniem, jednak nie skutkowało to uszczupleniem dochodów gminy, gdyż zobowiązania regulowane są wraz z należnymi odsetkami.
- We wszystkich przypadkach tytuły były wystawione zgodnie z wzorami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁸⁹.
- Wszystkie tytuły wykonawcze skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych w dniu ich wystawienia.
- Nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 1593-1642, 1777-1784)

3.6. W okresie objętym kontrolą, mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu, nie wystawiono tytułów wykonawczych dwóm podatnikom zalegającym z płatnościami na łączną kwotę 66,4 tys. zł.

Pierwszy przypadek dotyczył niewystawienia tytułów wykonawczych za 12 rat podatku od nieruchomości za 2017 r. na łączną kwotę 61,4 tys. zł podatnikowi o nr ewidencyjnym 890002. Podatnik ten nie złożył w ustawowym terminie deklaracji na podatek od nieruchomości, dlatego wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości podatku od nieruchomości na rok 2017 i decyzją z 20 kwietnia 2017 r. określono wysokość tego zobowiązania. Wystawiono upomnienia i podjęto próby ich doręczenia, jednak korespondencja nie została odebrana przez adresata. W Urzędzie ustalono także, że podatnik - spółka z o. o. nie wskazał osób wchodzących w skład zarządu⁹⁰, a nieruchomość⁹¹ spółki była obciążona wpisami hipotecznymi na łączną kwotę 2 mln zł. Ponadto w otrzymanej z Urzędu Skarbowego w Nowym Mieście Lubawskim informacji z 12 października 2015 r.

⁸⁶ W 2017 r. wystawiono 216 tytułów wykonawczych, w 2018 r. – 204, 2019 r. – 282 oraz w 2020 r. – 223.

⁸⁷ Dobór celowy, 40 tytułów dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2017-2020, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

⁸⁸ Były to tytuły wykonawcze: SW1/189/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r., SW1/82/2020 z dnia 14 lipca 2020 r., SW1/225/2019 z dnia 5 grudnia 2019 r. (obejmujący dwie należności), SW1/323/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., (obejmujący dwie należności). Tytuły te wystawiono odpowiednio po: 43 dniach od upływu terminu wskazanego w upomnieniu, 40 dniach, po 50 i 21 dni oraz po 48 i 0 dniach.

⁸⁹ Odpowiednio: Dz. U. z 2018 r., poz. 850; Dz. U. poz. 968.

⁹⁰ Na podstawie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000245193.

⁹¹ Na podstawie księgi wieczystej nr EL1/00024970/6, stan z 3 października 2017 r.

(dotyczącej egzekucji zaległości ww. podatnika z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2013–2015) wynikało, że egzekucja ta była bezskuteczna z uwagi niewystarczający majątek wobec licznych zajęć komorniczych. W latach 2018-2020 zaniechano działań zmierzających do wyegzekwowania od dłużnika zaległości za 2017 r. (nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).

Drugi przypadek dotyczył niewystawienia tytułu wykonawczego podatnikowi o numerze ewidencyjnym 190046 w związku z toczącym się postępowaniem odwoławczym w SKO. Podatnik ten 19 marca 2020 r. złożył wniosek o umorzenie I raty podatku od nieruchomości za rok 2020 w kwocie 35 tys. zł i dwukrotnie odwoływał się do SKO od odmownych decyzji wydanych przez Burmistrza, co opisano w punkcie 4.3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1660-1724, 1759-1760, 1770-1784, 1921-1944)

3.7. Analiza działań windykacyjnych Urzędu podejmowanych wobec osób posiadających zaległości o charakterze cywilnoprawnym (dwóch podmiotów⁹² posiadających według stanu na koniec 2020 r. najwyższe kwotowo, nieprzedawnione zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz czterech podmiotów zalegających z opłatami za przekształcenie wieczystego użytkowania w prawo własności) wykazała, że w okresie objętym kontrolą prowadzono je w sposób opieszwały i ograniczono je do wysyłania wezwań do zapłaty. Szerzej zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycjach nr 3 i 4).

(akta kontroli str. 93-110, 1643-1659)

3.8. W latach 2017-2020 w Gminie wystąpiło 116 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat⁹³ na łączną kwotę 89,9 tys. zł, z czego: 35 na kwotę 50,6 tys. zł w 2017 r., 14 na kwotę 5,3 tys. zł w 2018 r., 63 na kwotę 33,4 tys. zł w 2019 r. oraz cztery na kwotę 0,5 tys. zł w 2020 r.

Na podstawie 12 największych kwotowo zaległości przedawnionych w latach 2017-2020 stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wystawiano upomnienia i kierowano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych, które umarzały postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność na podstawie art. 70 §1 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1724, 1726-1769)

3.9. W okresie objętym kontrolą w Gminie na skutek niepodejmowania działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie za lata 2014-2017 bądź prowadzenia ich w ograniczonym zakresie doprowadzono do przedawnienia należności na łączną kwotę 18,6 tys. zł. Szerzej nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5.

(akta kontroli str. 1817-1906)

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

(akta kontroli str. 1273)

3.11. W latach 2017 – 2020 zagadnienia związane z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych nie były przedmiotem kontroli ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 1274-1339)

⁹² Dotyczyło to podmiotów o numerach ewidencyjnych: 520 i 1149.

⁹³ Dotyczy opłaty od posiadania psów.

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

1. W pięciu upomnieniach⁹⁴ wbrew §4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z 2020 r. nie zawarto pouczenia, o którym mowa w art. 15 §1a oraz art. 36 §4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁵. Pouczenie to dotyczy m.in. poinformowania wierzyciela o każdej zmianie miejsca zamieszkania zobowiązanego oraz o skutkach niewykonania przez niego tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że brak zamieszczania takich pouczeń wynikał z niedopatrzenia spowodowanego m.in. zdalną pracą w trakcie pandemii COVID-19. Zaznaczył jednak, że powyższe pouczenie zawarte było we wszystkich decyzjach wymiarowych.

(akta kontroli str. 1569-1592, 1777-1784)

2. W latach 2018-2020 zaniechano działań zmierzających do wyegzekwowania od dłużnika (numer ewidencyjny 890002) zaległości z tytułu 12 rat podatku od nieruchomości za 2017 r. w łącznej wysokości 61,4 tys. zł. Było to niezgodne z art. 6 §1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepis ten stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wystawiono tytułów wykonawczych z uwagi na brak zarządu uprawnionego do reprezentowania spółki z o.o. Nie było, zatem umocowania prawnego do prowadzenia dalszego postępowania egzekucyjnego. Ponadto, jak podał, Urząd posiadał wiedzę⁹⁶, że egzekucja należności z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2013-2015 była bezskuteczna z uwagi na liczne zajęcia komornicze, a zadłużenie spółki wynosiło ponad 2 mln zł. Jak wyjaśnił Burmistrz, okoliczności te spowodowały, że od 2017 r. odstąpiono od dalszej windykacji i wystawiania tytułów wykonawczych, co wynikało z braku możliwości prowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego.

NIK zwraca uwagę, że zasadą wynikającą z art. 6 § 1 ww. ustawy jest prowadzenie egzekucji administracyjnej. Wierzyciel powinien zatem podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. W sytuacji niewykonania określonych obowiązków przez zobowiązanego wierzyciel nie może kierować się własnym uznaniem, czy wszczynać egzekucję, gdyż ciąży na nim taki obowiązek. W ww. sprawie należało więc we wskazanym wyżej okresie podjąć działania zmierzające do wystawienia tytułu wykonawczego. W tym celu można było wykorzystać możliwość ustanowienia kuratora dla spółki, o którym mowa w art. 42 Kodeksu cywilnego. Zauważyć należy również, że przywołane w wyjaśnieniach Burmistrza stwierdzenie o nieskuteczności postępowania egzekucyjnego może być ewentualnie formułowane dopiero po przeprowadzeniu takiego postępowania.

(akta kontroli str. 1660-1724, 1777-1784)

3. Wobec dwóch podmiotów w sposób opieszale prowadzono działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat za wieczyste

⁹⁴ Upomnienia: nr 12/2020 z dnia 25 września 2020 r., nr 32/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r., nr 265/2020 z dnia 23 listopada 2020 r., nr 276/2020 z dnia 23 listopada 2020 r. oraz nr 340/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.

⁹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁹⁶ Z informacji otrzymanej z Urzędu Skarbowego w Nowym Mieście Lubawskim z 12 października 2015 r.

użytkowanie gruntów w łącznej kwocie 13,6 tys. zł. Dotyczyło to podmiotów o numerach ewidencyjnych 520 i 1149 posiadających⁹⁷ zaległości z tytułu ww. opłat za 2018 r. i 2019 r., w wysokości odpowiednio po: 3,1 tys. zł oraz 3,6 tys. zł za każdy rok.

Do podmiotów tych skierowano wprawdzie wezwania do zapłaty⁹⁸ zaległości: za:

- 2018 r.: pierwsze - po 65 dniach od ich powstania, ale kolejne dopiero po 358 i 208 dniach od poprzedniego wezwania do zapłaty,
- 2019 r.: pierwsze - po 58 dniach od ich powstania, ale kolejne dopiero po 208 dniach od poprzedniego wezwania do zapłaty.

Takie postępowanie nie realizowało określonego w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych obowiązku, zgodnie z którym, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Działania windykacyjne powinny być bowiem podejmowane systematycznie i bez zbędnej zwłoki. Takie stanowisko wyrażone zostało także m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2014 r. (sygn. Akt V SA/Wa 1249/14), który stwierdził m.in., że dochodzenie należności polega m.in. na bieżącym ich dochodzeniu.

Ponadto, mimo że wezwania te nie przyniosły skutku, nie skorzystano z możliwości wystąpienia na drogę postępowania sądowego w celu dochodzenia tych należności.

Burmistrz wyjaśnił, że nieskierowanie ww. spraw na drogę sądową wynikało z tego, że koszty związane z wytoczeniem powództwa i egzekucją przekraczałyby należności. Podał także, że podmiot o numerze ewidencyjnym 520 do roku 2018 sukcesywnie regulował należności z tytułu opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów.

Zdaniem NIK, w ww. przypadkach i na tym etapie dochodzenia należności nie można w sposób pewny stwierdzić, że koszty z tym związane przewyższyłyby kwotę dochodzonych należności. Tym bardziej, że koszty te są zróżnicowane i uzależnione od m.in. od trybu postępowania oraz jego przebiegu. Przywołany zatem w ww. wyjaśnieniach argument nie uzasadniał ograniczenia działań zmierzających do uzyskania ww. należności wyłącznie do skierowania wezwań do zapłaty.

(akta kontroli str. 1643-1659, 1777-1784)

4. Wobec czterech podmiotów, posiadających zaległości z tytułu opłaty za przekształcenie wieczystego użytkowania w prawo własności w łącznej kwocie 1,6 tys. zł, w sposób opieszale prowadzono działania zmierzające do jej wyegzekwowania. Dotyczyło to trzech osób, które nie wniosły ww. opłaty za 2019 r. i 2020 r. oraz jednej - za 2020 r., w wysokości za każdy rok odpowiednio po: 182 zł, 190 zł, 327 zł i 178 zł.

Po skierowaniu do tych podmiotów wezwań do zapłaty⁹⁹ dotyczących zaległości za 2019 r. i 2020 r. (odpowiednio: po 50 i 22 dniach od ich powstania) przez okres co najmniej kilku miesięcy, tj. odpowiednio: 254 i 160

⁹⁷ Wg stanu na koniec 2020 r.

⁹⁸ Wezwania do zapłaty z 5 czerwca 2018 r. (dot. zaległości za 2018 r.), z 29 maja 2019 r. oraz 23 grudnia 2019 r. – oba dotyczące zaległości za 2018 i 2019 rok.

⁹⁹ W odniesieniu do opłat za 2019 r., których termin płatności upływał 29 lutego 2020 r. wezwania do zapłaty wystawiono 20 kwietnia 2020 r., zaś w przypadku opłat za 2020 r. (termin płatności – 30 czerwca 2020 r.), wezwania do zapłaty wystawiono 23 lipca 2020 r.

dni nie podjęto działań (np. skierowanie kolejnego wezwania) zmierzających do odzyskania należności. Było to niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych zobowiązującym jednostki sektora finansów publicznych do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Skarbnik wyjaśniła, że na przełomie III i IV kwartału 2021 r. do dłużników będą wysyłane kolejne wezwania do zapłaty i ostateczne wezwania do zapłaty.

(akta kontroli str.[...])

5. W latach 2017-2020 wobec czterech podmiotów, które posiadały zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu za lata 2014-2017 nie podjęto działań, które zapobiegłyby przedawnieniu tych roszczeń. Zaniechanie to skutkowało przedawnieniem należności na łączną kwotę 18,6 tys. zł.

Dotyczyło to 12 zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów:

- osoby fizycznej o nr ew. 458 - za 2014 r. na kwotę 2 997 zł, należność ta przedawniła się w 2017 r.,
- osoby fizycznej o nr ew. 488 - za lata 2014-2017 na łączną kwotę 700 zł (opłata roczna – 175 zł), które przedawniły się odpowiednio: w 2017 r., 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.,
- osoby fizycznej o nr ew. 748 - za lata 2015-2017 na łączną kwotę 534 zł (opłata roczna - 178 zł), które przedawniły się odpowiednio: w 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.,
- osoby prawnej o nr ew. 1044 - za lata 2014-2017 na łączną kwotę 14 400 zł (opłata roczna – 3 600 zł), które przedawniły się odpowiednio: w 2017 r., 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.

Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Z upływem tego dnia rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia. W okresie objętym kontrolą nie podjęto działań windykacyjnych wobec dłużnika o numerze ewidencyjnym 458, zaś w przypadku dłużników o numerach ewidencyjnych 488, 748 i 1044 wysłano po sześć wezwań do zapłaty, wystawionych 23 listopada 2017 r., 26 kwietnia 2017 r., 6 czerwca 2018 r., 29 maja 2019 r., 23 grudnia 2019 r. oraz 23 lipca 2020 r. Obejmowały one zaległości powstałe w danym roku oraz w latach poprzednich. Mimo, że były one nieskuteczne, nie skorzystano z możliwości wniesienia do sądu pozwu o zapłatę tych należności, co stosownie do postanowień art. 123 Kodeksu cywilnego¹⁰⁰ skutkowałoby przerwaniem biegu terminu przedawnienia. W konsekwencji, roszczenia te uległy przedawnieniu z upływem lat 3, stosownie do art. 118 Kodeksu cywilnego.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku podmiotów o numerach ewidencyjnych 458 i 1044 nie występowało do sądu, w związku z tym, iż podmioty te zalegają również z opłatami z tytułu podatków lokalnych i pomimo prowadzonej egzekucji nie udało się wyegzekwować należności. Dodał również, że w wyniku postępowania sądowego wobec podatnika o numerze 458 o zapłatę na rzecz Gminy opłaty z tytułu wieczystego użytkowania za lata wcześniejsze zapadł wyrok¹⁰¹, który do dnia dzisiejszego nie został wykonany (pomimo nadaniu mu rygору natychmiastowej wykonalności). Podał także, że w przypadku podmiotu

¹⁰⁰ Dz.U z 2020 r., poz. 1740, ze zm.

¹⁰¹ Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 28 lutego 2012 r., którym zasądzono od pozwanych na rzecz Gminy kwotę 5.208,0 zł oraz 500,0 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

o numerze 1044 z uzasadnienia postanowienia sądu¹⁰² wynikało, że zaległości tego podatnika objęte egzekucją wynosiły 190,3 tys. zł. Podważało to zdaniem Burmistrza racjonalność poniesienia kosztów w celu uzyskania tytułu wykonawczego, który i tak nie byłby możliwy do wyegzekwowania. W zaistniałej sytuacji, w opinii Burmistrza, dalsze ponoszenie kosztów w związku z pozwami do sądu byłoby niegospodarne.

Natomiast w przypadku podmiotów o numerach 488 i 748, jak podał, nie wnoszono powództwa do sądu o zapłatę należności, ponieważ koszty sądowe przewyższałyby kwoty opłat za wieczyste użytkowanie.

(akta kontroli str. 1817-1906)

Zdaniem NIK, Gmina powinna podejmować działania zapobiegające przedawnianiu się roszczeń. Tymczasem w objętych kontrolą latach 2017-2020 w stosunku do podmiotów posiadających zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych zaniechano takich działań.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym były na ogół prawidłowe i rzetelne. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach prowadzono działania informacyjne o wysokim stopniu skuteczności, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast niedochodzenia w latach 2018-2020 zaległości z tytułu 12 rat podatku od nieruchomości za 2017 r. od jednego podatnika oraz przypadków nieumieszczenia w treści upomnienia jednego z wymaganych pouczeń.

Nierzetelnie prowadzono natomiast działania w celu wyegzekwowania należności cywilnoprawnych, tj. z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności. W latach 2017-2020, wobec dłużników zalegających ze spłatą 15,2 tys. zł (100% badanych przypadków) czynności te prowadzono w sposób opieszły i ograniczono je do wysyłania wezwań do zapłaty. Ponadto w okresie objętym kontrolą na skutek zaniechania działań, które zapobiegłyby przedawnieniu roszczeń, doszło do przedawnienia należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów na kwotę 18,6 tys. zł.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęły 64 wnioski o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 942,1 tys. zł. Spośród tych wniosków 60 dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 524,9 tys. zł¹⁰³, a cztery – odroczenia terminu płatności podatków w łącznej kwocie 417,2 tys. zł. Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano:

- 17 decyzji umarzających zaległości na łączną kwotę 65,9 tys. zł dziewięciu podatnikom, w tym:
 - dwóm osobom prawnym umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości na łączną kwotę 14,8 tys. zł,

¹⁰² Postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 19 września 2012 r. (Sygn. akt. I Co 554/12), dotyczące należności z tytułu podatku od nieruchomości.

¹⁰³ Z czego: 374,4 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych, 7,8 tys. zł odsetek, zaś 142,7 tys. zł stanowiły należności, które wg stanu na dzień złożenia wniosku nie były wymagalne.

- siedmiu osobom fizycznym (w tym dwóm prowadzącym działalność gospodarczą) umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości na łączną kwotę 51,1 tys. zł.
- jedną decyzję odraczającą termin płatności podatku w kwocie 20 tys. zł (dotyczyło to osoby prawnej).
- 21 decyzji odmawiających przyznania ulg w łącznej kwocie 150,3 tys. zł.

Uzasadnieniem udzielonych ulg były: ciężka sytuacja finansowa i zdrowotna (w siedmiu decyzjach dotyczących umorzeń przyznanych osobom fizycznym), przeprowadzone inwestycje i wynikające z nich trudności finansowe przedsiębiorców oraz związany z tym interes publiczny, m.in. utrzymanie miejsc pracy, świadczenie usług lokalnej społeczności (w 10 decyzjach, którymi udzielono umorzeń podmiotom gospodarczym¹⁰⁴) oraz spadek obrotów spowodowany pandemią koronawirusa (w decyzji odraczającej termin płatności podatku).

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

(akta kontroli str. 1907-1919)

4.2. W latach 2017-2020 w dwóch przypadkach podatnicy wnieśli odwołania od decyzji Burmistrza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu¹⁰⁵.

Jeden przypadek¹⁰⁶ dotyczył osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, której odmówiono umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za 2020 r. w kwocie 35 tys. zł. SKO uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Decyzją z dnia 29 września 2020 r. Burmistrz ponownie odmówił umorzenia ww. zaległości podatkowych, a podatnik odwołał się do SKO, które w dniu 25 lutego 2021 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Drugi¹⁰⁷ przypadek dotyczył odwołania do SKO osoby fizycznej, której odmówiono umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 1,7 tys. zł. Po przeanalizowaniu odwołania, Burmistrz decyzją z dnia 22 grudnia 2017 r. zmienił rozstrzygnięcie i umorzył ww. zaległość.

(akta kontroli str. 1920-1951)

4.3. Analiza dokumentacji 18 postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2017-2020, w wyniku których wydano 17 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 65,9 tys. zł oraz jedną decyzję odraczającą termin płatności podatku na kwotę 20 tys. zł, wykazała m.in., że:

- wszystkie decyzje wydawano w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej,
- zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji niezgodnej z wnioskiem umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 §1),
- w ośmiu postępowaniach (44,4% badanych) organ podatkowy podejmował niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122) i zgromadził materiał dowodowy potwierdzający wystąpienie przesłanek, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej – pozostałe przypadki opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 1),

¹⁰⁴ Dotyczyło to dwóch osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz dwóch osób prawnych.

¹⁰⁵ Dalej: SKO.

¹⁰⁶ Decyzja znak: PO.3120.4.42020 z dnia 21 kwietnia 2020 r.

¹⁰⁷ Decyzja znak: PO.3120.1.9.2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

- Wnioski podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej, poza dziewięcioma przypadkami braku identyfikatora podatkowego (we wszystkich przypadkach brakujące identyfikatory znajdowały się w załącznikach do wniosku lub dokumentach przedłożonych przez podatników na żądanie organu podatkowego),
- wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, przy czym w 11 decyzjach niewłaściwie wywiązano się z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2),
- dokonywano odpisów z tytułu umorzenia zaległości podatkowych w dacie wydania decyzji w sprawie umorzeń.

(akta kontroli str.1952-2290)

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

(akta kontroli str. 2291)

4.5. W latach 2017-2020 na podstawie art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej Burmistrz udzielił pięciu podatnikom na podstawie 11 decyzji pomocy de minimis w łącznej kwocie 65,1 tys. zł. I tak:

- czterem podmiotom gospodarczym 10 decyzjami umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 64,9 tys. zł., przy czym pomoc de minimis była równa kwocie umorzenia,
- jednemu podmiotowi odroczone jedną decyzją termin zapłaty podatku w łącznej kwocie 20 tys. zł, udzielona z tego tytułu pomoc de minimis wyniosła 0,2 tys. zł.

(akta kontroli str.2292)

4.6. Analiza dokumentacji 11 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis¹⁰⁸ wykazała, że:

- Kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w ciągu roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich nie przekraczała 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze transportu drogowego towarów – 100 tys. euro, stosownie do przepisów Rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis¹⁰⁹.
- Uzyskano, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹¹⁰ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹¹¹, tj.:
 - zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie przedsiębiorca otrzymał w ciągu roku, w którym ubiegał się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

¹⁰⁸ Badaniem objęto te postępowania z próby wskazanej w punkcie 4.4, które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis (11 z 18 postępowań z ww. próby).

¹⁰⁹ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1; dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 743, dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

¹¹¹ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji.

- formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis,
- sprawozdania finansowe z trzech ostatnich lat. Wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, w przypadku umorzeń - w dniu wydania decyzji tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹¹². Natomiast w jedynym przypadku odroczenia zaświadczenie to wydano z opóźnieniem w stosunku do ww. terminu. Szerzej nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 3).
- Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 2211-2270, 2297-2298)

4.7. W latach 2017-2020 Burmistrz złożył 11 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹¹³, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg podatkowych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP¹¹⁴.

Badanie tych sprawozdań wykazało, że w przypadku umorzeń zaległości podatkowych prawidłowo podawano w nich informacje wskazane w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej¹¹⁵, tj. m.in.: dzień udzielenia pomocy, dane beneficjenta, kwotę pomocy i jej formę. Sprawozdania te przekazywano w terminie określonym w §6 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. w ciągu siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy.

Natomiast w przypadku odroczenia płatności podatku sprawozdanie złożono po upływie ww. terminu, a dzień udzielenia pomocy określono niezgodnie z ww. przepisami – zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 3).

(akta kontroli str. 2211-2270, 2299-2300)

4.8. W okresie objętym kontrolą Urząd podawał do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych. Upubliczniał także wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych.

Wykazy te były publikowane na stronie BIP Urzędu oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy

¹¹² Dz. U. z 2018 r., poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

¹¹³ Dalej: UOKiK.

¹¹⁴ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

¹¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Wykazy te podano do publicznej wiadomości co najmniej przez okres sześciu miesięcy od daty upublicznienia, co wynikało z przyjętych w Urzędzie zasad określonych zarządzeniem Burmistrza¹¹⁶. Dotyczyło to zarówno ogłoszeń zamieszczanych na tablicy ogłoszeń, jak i na stronie internetowej BIP.

Dane¹¹⁷ zawarte w wykazach tj. nazwy podatników, kwoty ulg, przyczyny ich udzielenia oraz nazwy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w związku z ulgami podatkowymi były zgodne z wydanymi decyzjami.

(akta kontroli str. 2301-2310)

4.9. W latach 2017-2020 obowiązywały zasady, sposób i tryb udzielania ulg cywilnoprawnych określone uchwałą¹¹⁸ z dnia 20 lipca 2010 r. Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim¹¹⁹.

W okresie tym Burmistrz udzielił trzech ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym. W dwóch przypadkach umorzono z urzędu zaległości czynszowe osób zmarłych w łącznej kwocie 13,7 tys. zł, a jednym – na wniosek osoby fizycznej rozłożono na raty zadłużenie z tytułu czynszu najmu w kwocie 6,2 tys. zł. We wszystkich przypadkach decyzję o udzieleniu ulgi Burmistrz podjął po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Budżetu i Finansów Rady Miejskiej, stosownie do zapisów § 5 ust. 1 lit. b ww. uchwały.

W przypadku rozłożenia na raty zaległości za czynsz nie zastosowano jednej z zasad określonych w ww. uchwale, tj. nie wezwano dłużnika do złożenia oświadczenia o sytuacji majątkowej wymaganego § 7 ust. 2 pkt 2 tej uchwały. Szerzej opisano nieprawidłowość w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 4).

(akta kontroli str. 2311-2340)

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

(akta kontroli str. 1273)

4.11. W latach 2017 – 2020 zagadnienia związane ze stosowaniem zwolnień i ulg podatkowych w podatku od nieruchomości wynikających z art. 1b ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – zwolnienia należne na mocy art. 55 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, były przedmiotem audytu wewnętrznego. Nie sformułowano w tym zakresie zaleceń ani uwag.

(akta kontroli str. 1274-1339)

¹¹⁶ Zarządzenie nr 77/2011 Burmistrza Miasta w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ustalenia okresu udostępniania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg, odroczeń, umorzeń oraz pomocy publicznej.

¹¹⁷ Stwierdzono na podstawie analizy 10 postępowań podatkowych z próby wybranej do analizy prawidłowości umorzeń podatkowych, których rozstrzygnięcia zawarto w tych wykazach, w tym: trzech ujętych w wykazie za 2017 r., trzech – w wykazie za 2018 r. oraz jednego - za 2019 r.

¹¹⁸ Uchwała nr LXVIII/296/10 z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie oraz jej jednostkom podległym, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulgi stanowiąc będą pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg (dalej: uchwała w sprawie ulg cywilnoprawnych).

¹¹⁹ Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim nie podjęła uchwały o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19, na podstawie art.15zzzf ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID -19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz.1842, ze zm.).

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

1. W 10 postępowaniach (55,6% zbadanych), zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe czterech podatników w łącznej kwocie 64,9 tys. zł nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby okoliczności, na które powoływali się oni we wnioskach o udzielenie ulg podatkowych. Nie wywiązano się zatem w pełni z wymogów określonych w art. 122 oraz art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia spraw oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

- Nr: PO.3120.1.2.2017, PO.3120.1.2.2018 oraz PO.3120.1.2.2019, na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 17,6 tys. zł (umorzono odpowiednio: 5,8 tys. zł; 5,8 tys. zł oraz 6 tys. zł).

Podatnik wnioski o umorzenie zaległości uzasadniał nabyciem lokalu, prowadzeniem inwestycji wymagającej dużych nakładów finansowych w celu doprowadzenia lokalu do użytku, co pochłaniało, jak podał, wypracowane nadwyżki finansowe. Poinformował także, że przedmiotowa inwestycja będzie wiązała się docelowo ze stworzeniem nowych miejsc pracy i zwiększeniem bazy hotelowo-gastronomicznej w mieście. Organ nie zgromadził natomiast materiału dowodowego potwierdzającego przesłanki, na które powołał się podatnik we wniosku, m.in. wysokości ponoszonych kosztów inwestycji oraz aktualnej sytuacji finansowej wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 1945-1972, 2126-2143, 2188-2204)

- Nr PO.3120.1.8.2017, którą umorzono zaległość podatkową w kwocie 32,5 tys. zł.

Podatnik uzasadnił wniosek wzrostem zatrudnienia oraz tym, że firma jest na etapie przystąpienia do kolejnego etapu inwestycji dofinansowanych z PARP, co będzie skutkowało dalszym wzrostem zatrudnienia. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego wskazane wyżej okoliczności, na które powołał się podatnik oraz o jego aktualnej sytuacji finansowej.

(akta kontroli str. 1976-1992)

- Nr PO.3120.9.1.2017, PO.3120.9.4.2017, PO.3120.9.5.2017, PO.3120.9.6.2017, PO.3120.9.7.2017, którymi umorzono jednemu podatnikowi zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 10,2 tys. zł (umorzono odpowiednio: 1,7 tys. zł; 3,4 tys. zł oraz w trzech kolejnych decyzjach po 1,7 tys. zł).

Okolicznością, na którą powoływał się wnioskodawca było m.in. nabycie budynku, w którym, jak podał podatnik, od lipca 2016 r. realizowano projekt, który wg podatnika nie przynosił żadnego dochodu, zaś koszty wyremontowania i utrzymania budynku przewyższały zdolności finansowe firmy. We wniosku o przyznanie ulgi argumentował on także, że świadczy usługi mieszkańcom miasta i powiatu, zapewniając pomoc seniorom, osobom samotnym i niepełnosprawnym.

W postępowaniu podatkowym nie zgromadzono dowodów potwierdzających m.in. aktualną sytuację finansową podatnika, wielkości wydatków na remont i utrzymanie budynku.

Pozyskanie tych danych miało istotne znaczenie, gdyż z przedłożonych dokumentów wynikało, że w latach 2012-2016 podatnik osiągał zyski, zaś wg danych z bilansu za 2016 r. podmiot posiadał nadpłynność finansową (wskaźnik płynności bieżącej wyniósł 2,7).

(akta kontroli str. 1996-2128)

- Nr PO.3120.2.2.2018, którą umorzono zaległość podatkową w kwocie 4,6 tys. zł.

Podatnik wnioszek z dnia 19 czerwca 2018 r. o udzielenie ulgi uzasadnił m.in. trudną sytuacją finansową w branży oraz prowadzonymi inwestycjami będącymi „wysiłkiem finansowym i organizacyjnym” dla niego. W postępowaniu podatkowym nie zgromadzono dowodów potwierdzających aktualną sytuację finansową podatnika.

(akta kontroli str. 2153-2184)

Burmistrz wyjaśnił, że w trzech pierwszych przypadkach, podatnicy w trakcie postępowania osobiście w Urzędzie Miejskim wskazali na wydatki konieczne na dostosowanie zakupionych nieruchomości na potrzeby działalności gospodarczej. Tłumaczył, że w tak małym środowisku, jakim jest Nowe Miasto Lubawskie, wiadomym było z urzędu, w jakim stanie zostały zakupione nieruchomości i obiekty budowlane oraz, że wymagały one nakładów finansowych w celu umożliwienia ich wykorzystania do celów gospodarczych. Wskazał, że w ww. przypadkach zaistniała przesłanka interesu społecznego rozumiana jako utworzenie i/lub utrzymanie miejsc pracy i, że temu celowi służyły prowadzone w tym czasie przez podatników inwestycje tj. odbudowa, rozbudowa i remonty nabytych w tamtym czasie nieruchomości. Stanowią one obecnie zakłady pracy zatrudniające mieszkańców Gminy, o czym, według Burmistrza, organowi podatkowemu było wiadomo z urzędu.

W przypadku czwartego podatnika Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną uzasadniającą udzielenie pomocy był spadek przychodów wynikający z braku odbioru produktów, których wykonanie wymagało zainwestowania środków własnych podatnika, a jednocześnie uniemożliwiało wywiązanie się z zobowiązań podatkowych bez szkody dla ochrony pracowników o wyjątkowych kwalifikacjach.

(akta kontroli str. 2285-2290)

Zdaniem NIK, podstawą do skorzystania z uznania administracyjnego wynikającego z art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, powinno być zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego pozwalającego na potwierdzenie lub zaprzeczenie istnienia ustawowych przesłanek do udzielania ulg, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Zatem to, czy przesłanki umorzenia istnieją w danej sprawie, może być ustalone po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego (art. 191 ww. ustawy), a powinno je poprzedzać wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 187 §1 ustawy), dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych (art. 122).

Instytucja umorzenia jest bowiem najdalej idącą ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych prowadzącą do wygaśnięcia zobowiązania. Mając na uwadze obowiązującą konstytucyjną zasadę powszechności opodatkowania, udzielenie ulgi w formie umorzenia należy traktować jako instytucję nadzwyczajną, uzasadnioną wyjątkowymi sytuacjami. Należności podatkowe stanowią bowiem źródło dochodów gminy, które mają wpływ na jej równowagę finansową oraz zakres realizowanych zadań własnych.

2. W przypadku 11 decyzji (61,1% badanych)¹²⁰ o udzieleniu ulg podatkowych nienależycie sporządzono ich uzasadnienia faktyczne. Nie wskazano w nich bowiem tych faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę, pomimo że wymóg ten wynikał z art. 210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że w wymienionych przypadkach podatnicy występujący z wnioskiem o udzielenie ulgi podatkowej osobiście, bezpośrednio, w Urzędzie Miejskim przedstawili swoje problemy finansowe w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej i w związku z powyższym odstąpiono od żądania dokumentów potwierdzających aktualną sytuację wnioskodawców.

(akta kontroli str. 1945-1972, 1976-1992, 1996-2143, 2153-2184, 2188-2204, 2208-2270, 2285-2290)

3. W przypadku pomocy de minimis udzielonej decyzją z dnia 3 czerwca 2020 r. nr PO.3120.3.4.2020, na podstawie której odroczone odpowiednio do: 15 czerwca, 15 lipca, 17 sierpnia i 15 września 2020 r. termin płatności czterech rat podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 20 tys. zł:

- Zaświadczenia o pomocy de minimis w ww. sprawie wydano 15 czerwca 2020 r., 15 lipca 2020 r., 17 sierpnia 2020 r. oraz 15 września 2020 r., co było niezgodne z §4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis stanowiącym, iż zaświadczenia takie w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji wydawane są wraz z tą decyzją w dniu jej wydania.
- Sprawozdania z udzielonej pomocy w związku z ww. odroczeniem przekazano Prezesowi UOKiK w dniu 18 czerwca 2020 r., 21 lipca 2020 r., 18 sierpnia 2020 r. oraz 18 września 2020 r., tj. odpowiednio po ośmiu, 41, 69 oraz 100 dniach od jej udzielenia, co było niezgodne z §6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, stanowiącym, że sprawozdanie o udzielonej pomocy należy sporządzić i przekazać w terminie 7 dni od dnia udzielenia pomocy, za który, zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej uważa się dzień wydania decyzji.

Burmistrz wyjaśnił, że sprawozdania te omyłkowo przekazano w dniach, w których upływał termin płatności raty podatku zamiast w dniu, w którym podatnik nabył prawo do otrzymania tej pomocy.

(akta kontroli str. 1777-1784, 2211-2270, 2292-2300)

4. W sprawie, w której najemcy lokalu mieszkalnego na podstawie ugody z 25 lutego 2019 r. rozłożono na raty zadłużenie z tytułu czynszu w kwocie 6,2 tys. zł, nie wezwano go do złożenia oświadczenia o sytuacji majątkowej, wymaganego §7 ust. 2 pkt 2 uchwały w sprawie ulg cywilnoprawnych.

Burmistrz wyjaśnił, że za podstawę rozłożenia na raty zadłużenia przyjęto okoliczności zawarte w wniosku najemcy. Podał, że celem postępowania w tej sprawie było odzyskanie należności, co zostało osiągnięte bez względu na ocenę sytuacji rodzinnej i majątkowej dłużnika.

(akta kontroli str. 2326-2339)

¹²⁰ Dotyczyło to decyzji nr: PO.3120.1.2.2017 z 28 marca 2017 r., PO.3120.1.8.2017 z 29 września 2017 r., PO.3120.9.7.2017 z 20 marca 2017 r., PO.3120.9.4.2017 z 6 października 2017 r., PO.3120.9.5.2017 z 3 listopada 2017 r., PO.3120.9.6.2017 z 5 grudnia 2017 r., PO.3120.9.7.2017 z 23 stycznia 2018 r., PO.3120.1.2.2018 z 29 marca 2018 r., PO.3120.2.2.2018 z 29 czerwca 2018 r., PO.3120.1.2.2019 z 29 marca 2019 r., PO.3120.3.4.2020 z 3 czerwca 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą terminowo wydawano decyzje w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (art. 139 §1 Ordynacji podatkowej) oraz zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu (art. 123 §1). Udzielano pomocy publicznej w związku z ww. ulgami zgodnie z przepisami prawa. Terminowo upubliczniano rzetelne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg podatkowych, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w 61,1% badanych spraw. Dotyczyły one głównie niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej) oraz nieprawidłowego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji (210 §1 pkt 6 w związku z §4 Ordynacji podatkowej).

W Urzędzie nie w pełni przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie ulg cywilnoprawnych, gdyż przyznano taką ulgę bez zbadania sytuacji majątkowej wnioskodawcy.

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 cywilnoprawnych oraz udzielania ulg podatkowych wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie.
- Wnioski
1. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości stosownie do wymogu określonego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.
 2. Sporządzanie upomnień zawierających pouczenia wymagane przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
 3. Podjęcie działań zmierzających do eliminowania przypadków przedawnienia się roszczeń dotyczących należności cywilnoprawnych, w wyniku braku odpowiednich działań wierzyciela.
 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. Wydawanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis w wymaganym terminie oraz terminowe przekazywanie Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

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, 10 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy
Olga Ratkiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

Hubert Sikorski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis