



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.002.06.2021

Karol Sobczak
Burmistrz Miasta Olecko
Urząd Miejski w Olecku
ul. Plac Wolności 3,
19-400 Olecko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.172.2021
Komisji Rozstrzygającej z dnia 14 października 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Olecku, Plac Wolności 3, 19-400 Olecko (dalej: Urząd, Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Sobczak, Burmistrz Miasta Olecko, od 5 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Grzegorz Kłoczko, Burmistrz Miasta Olecko, od 11 maja 2017 r. do 5 listopada 2018 r., Krzysztof Marek Kosewski, Burmistrz Miasta Olecka, od 13 kwietnia 2017 r. do 10 maja 2017 r., Olszewski Waclaw, Burmistrz Miasta Olecka, od 3 listopada 1998 r. do 13 kwietnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Leszek Żywucki, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/42/2021 z 15 marca 2021 r.2. Marcin Wójcik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/51/2021 z 08 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Gminie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych, w tym prawidłowo weryfikowano poprawność danych w deklaracjach i informacjach od podatników, wymierzano podatki oraz prowadzono ewidencję podatkową. Wywiązywano się także z zadań wynikających z wykonywania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ oraz z gminnym planem wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Podejmowano również skuteczne działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych Gminy, tj. w oparciu o wyniki analiz jej sytuacji finansowo-gospodarczej podniesiono stawki podatku od nieruchomości. W oparciu o przyjęte programy i strategie, prowadzono również działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie

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

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

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

nowych mieszkańcy inwestorów. W latach 2017-2019, działania te spowodowały zwiększenie wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Na ogół prawidłowe były również działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości zarówno o charakterze publicznoprawnym jak i cywilnoprawnym. Systematycznie monitorowano wpływy należności, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Odnotowano jednak przypadki wystawienia tytułów wykonawczych⁴ w terminach niezgodnych z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją dotyczącą windykacji⁵, dochodzenia należności z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej po upływie średnio 363 dni od terminu płatności⁶ oraz dokonania odpisu z tytułu przedawnienia zaległości w niewłaściwym okresie sprawozdawczym.

W latach 2017-2020 wydano 60 decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków na łączną kwotę 263 tys. zł. Pomocy publicznej w związku z ww. ulgami udzielano na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami prawa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast wykazywania błędnych kwot ulg w zaświadczeniach o pomocy oraz w sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach jak również nieterminowego przekazywania tych sprawozdań.

W Urzędzie terminowo podawano do publicznej wiadomości wykazy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej i przyznano ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Jednak dane zwarte w ww. wykazach nie były w pełni rzetelne, gdyż nie wykazywano w nich umorzonych odsetek naliczonych od zaległości podatkowych.

Przy udzielaniu ulg cywilnoprawnych nie w pełni przestrzegano zasad określonych w Uchwale⁷ podjętej przez Radę Miejską w Olecku. Odnotowano bowiem przypadki niewłaściwego dokumentowania przyznania takich ulg jak i opieszałości w dochodzeniu niespłaconych rat objętych ww. ulgami.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg podatkowych, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w 77,5% 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 (art. 210 4 Ordynacji podatkowej).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

⁴ Cztery tytuły wykonawcze, w tym trzy dotyczące zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz jeden z tytułu podatku od nieruchomości, spośród 40 objętych szczegółowym badaniem.

⁵ Instrukcja ewidencji i poboru podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w Urzędzie wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym Nr ORN.120.11.2016 z dnia 14 czerwca 2016 r., a następnie zaktualizowana zarządzeniem wewnętrznym Nr ORN.120.35A.2019 z dnia 17 września 2019 r. (dalej: Instrukcja w sprawie windykacji).

⁶ 54 przypadki (spośród 75 badanych) wysyłania upomnień po upływie od 311 do 440 dni od terminu płatności.

⁷ Uchwała Nr XXXVII/339/10 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania wierzytelności Gminy Olecko i jej jednostek podległych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz udzielania innych ulg w spłacie tych należności, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także organów do tego uprawnionych dalej: Uchwała w sprawie ulg cywilnoprawnych.

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

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Gminy Olecko wyniosły odpowiednio: 41 110,2 tys. zł, 46 226,7 tys. zł, 46 391,9 tys. zł oraz 50 292,1 tys. zł, co stanowiło: 42,5%, 44,2%, 40,5% oraz 41,1% dochodów ogółem.

W 2020 r. odnotowano wzrost dochodów własnych Gminy w porównaniu do roku poprzedniego o 3.900,1 tys. zł (o 8,4%), a wynikało to głównie ze zwiększenia:

- dochodów z tytułu podatków z 15 015,4 tys. zł do 17 456,4 tys. zł, tj. o 2 441,0 tys. zł (o 16,3%), na co miał wpływ wzrost dochodów z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz podatku od spadków i darowizn, odpowiednio: 904,9 tys. zł (o 6,8%), 140,8 tys. zł (o 12,1%), 2,5 tys. zł (o 1,7%), 17,6 tys. zł (o 18,3%);
- pozostałych dochodów własnych z 13 409,2 tys. zł do 15 691,4 tys. zł, tj. o 2 282,1 tys. zł (o 17%), co było m.in. wynikiem wzrostu wpływów z tytułu opłaty śmieciowej (wzrost o 633,7 tys. zł, tj. o 18,4%) oraz opłaty za zajęcie pasa drogowego (65,2 tys. zł, tj. 20,9%), a także wpływów z różnych dochodów uzyskiwanych przez jednostki gminne.

W ww. okresie odnotowano również spadek niektórych rodzajów dochodów własnych, w tym m.in. wysokości udziału we wpływach z:

- podatku dochodowego od osób fizycznych – zmniejszenie z 16 306 tys. zł do 15 721,1 tys. zł, tj. o 3,6%⁹;
- podatku dochodowego od osób prawnych, którego poziom spadł z 555,1 tys. zł do 327 tys. zł tj. o 69,7%¹⁰, a wynikało to głównie związane było ze zmniejszenia dynamiki dochodów osiągniętych przez osoby prawne.

(akta kontroli str. 12-21)

1.2. Według Burmistrza, sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 miała wpływ m.in. na wysokość dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych. Burmistrz podał również, że na terenie miasta nie odbyło się wiele imprez i zawodów sportowych, co również miało wpływ na poziom dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców oraz jednostki miejskie, np. w Regionalnym Ośrodku Kultury w Olecku odnotowano spadek wpływów o 146,1 tys. zł, a w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji o 359,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-21)

1.3. W latach 2016-2018 liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła w 2016 – 92, 2017 – 90, w 2018 – 89. Z tytułu użytkowania wieczystego tych gruntów do budżetu Gminy wpłynęło 31,9 tys. zł w 2016 r., 31,6 tys. zł w 2017 r. oraz 29,6 tys. zł w 2018 r. Za nabycie prawa własności do Urzędu wpłynęło 16,2 tys. zł w 2019 r. oraz 78,1 tys. zł w 2020 r. (wpłaty jednorazowe oraz opłaty roczne za 2019 r. i 2020 r.). Wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości, które przekształcono w prawo własności stanowiły w latach 2017-2018 odpowiednio: 2,5% i 1,8% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy.

W 2019 r. Urząd wydał 89 zaświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (139 użytkownikom), z których 86 przekazał terminowo do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego

⁹ W poprzednich latach natomiast wzrastała – w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 12.491,3 tys. zł do 13.170,3 tys. zł, w 2018 r. tj. o 5,4%, w 2018 r. – z 13.170,3 tys. zł do 15.450 tys. zł (o 17,3%), zaś w 2019 – z 15.450 tys. zł do 16.306 tys. zł (o 5,5%).

¹⁰ W poprzednich latach systematycznie spadał – w 2017 r. z 684,6 tys. zł do 676,5 tys. zł, w 2017 r. tj. o 1,2%, w 2018 r. – z 676,5 tys. zł do 617 tys. zł (o 9,6%), w 2019 r. – z 617 tys. zł do 555,1 tys. zł (o 11,2%),

w Olecku. Trzy zaświadczenia przekazane zostały z jednodniowym opóźnieniem¹¹ (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w punkcie nr 1).

Rada Miejska w Olecku w dniu 20 grudnia 2019 r. przyjęła uchwałę¹² w sprawie warunków udzielania i wysokości stawek procentowych bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W uchwale tej Rada Miejska wyraziła zgodę na udzielanie 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 szóstym roku po przekształceniu) do 60% (w pierwszym roku po przekształceniu). W 15 przypadkach przekształcenie nastąpiło nieodpłatnie¹³, pozostałych 124 użytkowników i współużytkowników wieczystych miało obowiązek wnoszenia opłat przekształceniowych, z których 28 zdecydowało się na płatność jednorazową.

Spośród 54 właścicieli zobowiązanych do wpłaty do Urzędu 96 należności z tytułu naliczenia rocznej opłaty przekształceniowej:

- 11 za 2019 r.¹⁴ oraz
- 10 za 2020 r.¹⁵ nie wniosło opłat terminowo,
- 30 nie wniosło opłat zarówno za 2019 r. i 2020 r.¹⁶,
- 14 nie wniosło opłat za 2020 r.¹⁷

Urząd w 75 przypadkach podjął czynności w celu dochodzenia należności po upływie średnio 363 dni¹⁸ od daty upływu terminu płatności. Zgodnie z Instrukcją w sprawie windykacji upomnienia z tytułu opłat innych niż za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być wystawione w terminie do 45 dni od upływu terminu płatności (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 2).

Spośród 139 właścicieli nieruchomości 22 z nich skorzystało z bonifikaty w pierwszym roku (wnieśli oni ustalone opłaty terminowo, tj. do 29 lutego 2020 r. z zastosowaniem prawidłowo obliczonej 60% bonifikaty), a trzech skorzystało z możliwości wniesienia opłaty przekształceniowej jednorazowo w drugim roku po przekształceniu. (opłaty ustalone ze stawką 50% bonifikaty zostały wniesione terminowo).

Analiza próby 23 zaświadczeń¹⁹ 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 ustawy przekształceniowej. Kwoty rocznej opłaty przekształceniowej ustalano prawidłowo, tj. w oparciu o roczne opłaty za użytkowanie wieczyste danej nieruchomości obowiązujące w 2018 r.

(akta kontroli str. 22-35, 2427-2436)

¹¹ Dotyczy trzech zaświadczeń wydanych 18 lutego 2019 r. R.6826.16.2019, RG.6826.17.2019, RG.6826.18.2019, doręczonych do ksiąg wieczystych 5 marca 2019 r.

¹² Nr ORN.0007.13.2019.

¹³ 15 użytkowników wieczystych nie miało obowiązku regulowania opłat rocznych, w związku z uregulowaniem w dniu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste jednorazowej opłaty za cały okres trwania użytkowania wieczystego art. 8 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej ustawa przekształceniowa.

¹⁴ W łącznej kwocie 2.053,36 zł.

¹⁵ W łącznej kwocie 1.127,41 zł.

¹⁶ W łącznej kwocie 18,4 tys. zł, w tym za 2019 r. 9,2 tys. zł.

¹⁷ W łącznej kwocie 2,7 tys. zł.

¹⁸ od 311 do 440 dni.

¹⁹ Próbą objęto te osoby, które skorzystały z bonifikaty w pierwszym i drugim roku.

1.4. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olecku²⁰ informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 276 takich informacji, w tym: 59 w 2017 r., 67 w 2018 r., 78 w 2019 r. i 72 w 2020 r.²¹ Właściciele wszystkich nieruchomości ujętych w informacjach PINB zgłosili je do opodatkowania, przy czym w jednym przypadku nastąpiło to dopiero w trakcie kontroli NIK²², w dniu 14 maja 2021 r., tj. po 469 dni po upływie terminu do złożenia deklaracji. Podatek od nieruchomości w kwocie 41,4 tys. zł oraz należne odsetki za zwłokę w kwocie 2,9 tys. zł zostały uiszczone 14 maja 2021 r. (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 3).

(akta kontroli str. 36-54)

1.5. Urząd, podczas ustalania należnego podatku, porównywał dane otrzymane od organów nadzoru budowlanego z deklaracjami i informacjami składanymi przez podatników, ewidencją gruntów i budynków oraz w miarę potrzeb z projektem budowlanym lub opisem technicznym.

Na podstawie analizy 20 losowo wybranych przypadków ujawnienia budynków mieszkalnych osób fizycznych i 20 osób prawnych (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) przeprowadzonej w oparciu o informację otrzymaną z PINB ustalono, że:

- właściciele składali w Urzędzie informacje i deklaracje na wymaganych formularzach urzędowych,
- dokonano porównania danych otrzymanych od podatników z danymi otrzymanymi z PINB oraz ze Starostwa Powiatowego w Olecku,
- należną kwotę podatku ustalano w oparciu o obowiązujące stawki.

(akta kontroli str. 55-128)

1.6. W okresie objętym kontrolą liczba złożonych informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w przypadku podatku od nieruchomości była tożsama z liczbą wydanych decyzji i wyniosła odpowiednio: 5 483 w 2017 r., 5 562 w 2018 r., 5 611 w 2019 r. i 5 644 w 2020 r. W latach 2017 – 2019 również liczba deklaracji złożonych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne była tożsama z liczbą podmiotów zobowiązanych do jej złożenia i wyniosła odpowiednio: 276 w 2017 r., 291 w 2018 r., 263 w 2019 r. Natomiast w 2020 r. jeden z zobowiązanych podmiotów nie złożył takiej deklaracji²³ (opisano w pkt 1.4.).

(akta kontroli str. 15-21, 64-67)

Analiza terminowości przedkładania informacji i deklaracji przeprowadzona na próbie 20 przypadków dla osób fizycznych i 20 dla osób prawnych (po pięć z każdego roku objętego kontrolą), wykazała, że:

- 19 osób fizycznych złożyło informacje podatkowe terminowo, natomiast jeden podatnik złożył informację z opóźnieniem wynoszącym 44 dni (informacja została złożona po uprzednim wezwaniu podatnika przez Urząd).

²⁰ Dalej: PINB.

²¹ Wg. stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą.

²² Na podstawie wezwania do złożenia pisemnych wyjaśnień nr DE.3120.3.239.2021 z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji od podatku nieruchomości za 2020 r. dla nowo wybudowanego obiektu.

²³ Liczba osób prawnych i jednostek organizacyjnych wyniosła 268, a liczba złożonych przez nich deklaracji wyniosła 267.

- Pięć osób prawnych złożyło deklaracje podatkowe terminowo, natomiast w 15 przypadkach złożono je z opóźnieniem od 1 dnia do 101 dni W trzech przypadkach Urząd wzywał podatników do złożenia informacji, a w 12 przypadkach nie podejmował takich działań²⁴. Wg wyjaśnień Burmistrza opóźnienie w wysłaniu wezwania spowodowane było niedopatrzeniem związanym z obciążeniem pracowników obowiązkami oraz sytuacją wynikającą z pandemii Covid-19.

(akta kontroli str. 15-21, 52-54, 67-69, 129-140)

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

- Urząd sprawdzał poprawność danych zawartych w informacjach składanych przez podatników m.in. z danymi z ewidencji gruntów, z danymi otrzymanymi z PINB,
- 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,
- decyzje spełniały wymogi określone w art. 210 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 52-54, 68-69, 137-140)

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.

Jak wyjaśnił Burmistrz, kontroli podatkowych nie prowadzono, ponieważ prowadzono bieżącą kontrolę podatników składających deklaracje/informacje podatkowe. W przypadku podatku od nieruchomości zgodność danych zawartych w deklaracjach/informacjach ze stanem faktycznym sprawdzano na podstawie informacji z ewidencji gruntów i budynków Starostwa, informacji o realizacji budów otrzymywanych z PINB, danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz na podstawie przedłożonych przez podatników do wglądu dokumentów źródłowych – aktów notarialnych, projektów budowlanych, opisów technicznych budynków. W trakcie czynności sprawdzających nie stwierdzono nieprawidłowości, dlatego nie wdrażano dodatkowych kontroli.

(akta kontroli str. 15-21)

1.9. Urząd w badanym okresie prowadził w formie elektronicznej bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu, a także pojazdach, które zostały wyrejestrowane w danym roku. Podstawą zapisów w tej bazie były comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach przekazywane przez Starostę Powiatowego w Olecku, przekazywane zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁶. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Na podstawie danych o 90 pojazdach z 20 informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych przekazanych przez Starostę stwierdzono, że w Urzędzie

²⁴ W pięciu przypadkach opóźnienia wynosiły od jednego do 26 dni, w kolejnych pięciu opóźnienie wyniosło od 42 do 101 dni, natomiast w dwóch przypadkach opóźnienie wynikało ze złożonej przez podatnika korekty deklaracji na skutek zmiany podstawy opodatkowania budowli, której wartość uległa zwiększeniu.

²⁵ Po 5 dla każdego roku objętego kontrolą.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 68.

aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. Czynności tych dokonywano w dniu złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej, z czego: w 35 przypadkach nastąpiło to przed otrzymaniem przez Urząd informacji od Starosty (co wynikało ze złożenia przez podatnika deklaracji przed uzyskaniem informacji ze starostwa), a w pozostałych – po otrzymaniu przez Urząd informacji od Starosty, w terminie do miesiąca (44 przypadki) i w terminie od 35 do 127 dni dla 11 postępowań. We wszystkich przypadkach, których pojazd powinien zostać opodatkowany, określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.

Stwierdzono ponadto, że:

- wszystkie pojazdy zostały zgłoszone do opodatkowania,
- 16 deklaracji zostało złożonych terminowo, w terminie do 15 lutego za dany rok podatkowy, natomiast pięć deklaracji zostało złożonych po terminie, a opóźnienia wynosiły od 4 do 12 dni oraz 84 dni (deklarację złożono na skutek pisemnego wezwania Urzędu, a płatność została dokonana z uwzględnieniem kosztów upomnienia),
- deklaracje składano na formularzu zgodnym z obowiązującym wzorem, a prawidłowość danych w złożonych przez podatników deklaracjach była potwierdzana adnotacją o dokonaniu przez pracownika przyjmującego dokumenty czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej,
- dane znajdujące 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,
- stawki podatku zastosowane w deklaracjach odpowiadały stawkom uchwalonym na dany rok przez Radę Miejską, a obliczona na ich podstawie wysokość podatku była prawidłowa,
- prawidłowo dokonano przypisu należności z tytułu podatku, a w 19 sprawach terminowo i we właściwych kwotach wpłacono ww. podatki na właściwy rachunek bankowy Urzędu, natomiast w jednej sprawie wpłaty dokonano na podstawie wystawionego przez Urząd upomnienia.

(akta kontroli str. 142-146)

1.10. Wysokość planowanych i zrealizowanych przez gminę dochodów z majątku gminy w poszczególnych latach objętych kontrolą była następująca: w 2017 r. – 3 585,9 tys. zł i 3 538,7 tys. zł (98,7% zaplanowanych); w 2018 r. – 3 940,2 tys. zł i 3 971,5 tys. zł (100,8%); w 2019 r. – 3 831,3 tys. zł i 2 701,5 tys. zł (70,5%); w 2020 r. – 2 955,4 tys. zł i 2 951,5 tys. zł (99,9%). W latach 2017-2020 dochody z majątku gminy stanowiły odpowiednio: 8,6%, 8,6%, 5,8%, 5,9% wykonanych dochodów własnych²⁷.

Według Burmistrza, niewykonanie planu w 2019 r. spowodowane było brakiem zainteresowania przetargami dotyczącymi zbycia gruntów.

(akta kontroli str. 15-21, 147)

1.11. W okresie objętym kontrolą, stosownie do wymogów art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami opracowano plan wykorzystania gminnego zasobu

²⁷ Wynoszących Odpowiednio 11 496,8 tys. zł w 2017 r., 12 346,8 tys. zł w 2018 r., 13 409,2 tys. zł w 2019 r. i 15 691,4 tys. zł w 2020 r.

nieruchomościami²⁸. Plan uwzględniał wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ww. ustawy, w tym m.in. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu gminy oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy na okres trzech lat dotyczące udostępniania nieruchomości oraz informacje dotyczące planowanych wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości. Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości nie podlegał aktualizacji. Jak wyjaśnił Burmistrz zgodnie z art. 25 ust. 2a. ustawy o gospodarce nieruchomościami - plany wykorzystania zasobu, o których mowa w ust. 2, opracowuje się na okres 3 lat. Prognozowane z tego tytułu dochody Gminy Olecko w planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości są kwotami poglądowymi, ustalonymi szacunkowo na podstawie cen ze sprzedaży nieruchomości zbytych w latach poprzednich.

Jak dodała Kierownik Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami, Urzędu plan nie był za każdym razem indywidualnie aktualizowany, a decyzje o sprzedaży nieruchomości każdorazowo podejmował Burmistrz po wnikliwej analizie i przeprowadzonych uzgodnieniach. Na sprzedaż każdej nieruchomości podjęte zostało zarządzenie Burmistrza w sprawie przeznaczenia nieruchomości do zbycia.

(akta kontroli str. 148-174, 848-849, 858-868)

1.12. W okresie objętym kontrolą w Gminie sprzedano 95 nieruchomości, w tym:

- w 2017 r. 35 nieruchomości (w tym 23 nieruchomości uwzględnione w planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości), uzyskując z tego tytułu 1 100 tys. zł,
- w 2018 r. 18 nieruchomości (w tym 15 nieruchomości uwzględnione w planie), uzyskując 1 388 tys. zł,
- w 2019 r. 20 nieruchomości (w tym 14 nieruchomości uwzględnione w planie) uzyskując z tego tytułu 487 tys. zł,
- w 2020 r. 22 nieruchomości (w tym 14 nieruchomości uwzględnione w planie), uzyskując z tego tytułu 509 tys. zł.

Jak wyjaśniła Kierownik wydziału planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami Urzędu nieruchomości sprzedane i nie ujęte w planie to nieruchomości, które zostały sprzedane na wniosek nabywców w trybie dołączenia do nieruchomości sąsiedniej na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej. Działki te sprzedawane były sukcesywnie w ramach realizacji składanych wniosków w sprawie ich nabycia w przypadku w przypadku spełnienia warunków przewidzianych przepisami prawa.

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

W każdym roku objętym kontrolą w Gminie oddawano w najem lub dzierżawę od 992 do 1012 nieruchomości miejskich²⁹. Monitorowaniem opłat zajmował się zarządca zasobów komunalnych. W przypadku opóźnienia nieprzekraczającego trzech pełnych okresów płatności wysyłano upomnienie, natomiast przy zaległościach powyżej trzech miesięcy wysyłano wezwania do zapłaty.

Ujęte w planie finansowym Gminy dochody z majątku (z tytułu wydzierżawiania lub sprzedaży mienia, przekształceń prawa własności) były uwzględniane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy. Plan finansowy oraz wieloletnia prognoza finansowa Gminy były spójne z planem wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości

²⁸ Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2015-2017 Gminy Olecko z dnia 5 stycznia 2015 r. oraz Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020 Gminy Olecko z dnia 10 stycznia 2018 r.

²⁹ Średnio 413 nieruchomości oddanych w najem oraz 581 nieruchomości oddanych w dzierżawę.

w zakresie sprzedaży nieruchomości była zgodna w latach 2018-2019, natomiast w 2017 r. oraz 2020 r. planowana wartość wg. planu gminnego zasobu nieruchomości była wyższa o odpowiednio 1 235 tys. zł oraz 976 tys. zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz dochody wskazane w planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości były kwotami poglądowymi, ustalonymi szacunkowo na podstawie osiągniętych cen ze sprzedaży nieruchomości w latach poprzednich. Na skutek braku zainteresowania nabyciem nieruchomości, ogłaszano po kilka kolejnych przetargów na nieruchomości przewidziane do zbycia z obniżeniem cen wywoławczych, co skutkowało niższym wykonaniem planowanego dochodu.

(akta kontroli str. 175-176, 848-849, 858-868)

1.13. W 2004 r. Rada Miejska podjęła uchwałę³⁰ w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Olecko. Określała ona zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony do 3 lat lub na czas nieoznaczony. Uchwała podlegała aktualizacji w 2018 r.³¹

Analiza 20 losowo wybranych spraw dotyczących sprzedaży, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości w latach 2017-2020 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 wydzierżawienia nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata,
- informacje o zamiarze sprzedaży, wydzierżawienia, wynajmu nieruchomości upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez zarządzenia Burmistrza o wywieszeniu wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczeniu na jego stronach internetowych. Informację o zamieszczeniu wykazu Urząd podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej,
- w umowach dzierżawy i najmu nieruchomości zawarto zapisy dotyczące warunków waloryzacji czynszu, zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu oraz zasady i zakres odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia,
- najemcy oraz dzierżawcy dziesięciu umów dokonywali wpłaty czynszu w terminach określonych w umowie, natomiast w przypadku dwóch umów opóźnienia w spłacie nie przekraczały okresu skutkującego wszczęciem windykacji.

(akta kontroli str. 175-190)

1.14. W badanym okresie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej w Olecku³² w sprawie ustalenia stawek opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, którymi ustalono 50% stawkę opłaty w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz 30% – z podziałem nieruchomości.

W latach 2017–2020 zrealizowano jedną inwestycję infrastrukturalną, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Budowa ulic Dębowej, Grabowej i Kasztanowej w Olecku” obejmujące między innymi budowę

³⁰ Uchwała XXVII/191/04 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 26 października 2004 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Olecko oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

³¹ Uchwała NR ORN.0007.4.2018 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Olecko oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania.

³² Nr IVX/127/07 z dnia 30 listopada 2007 r. oraz Nr ORN.0007.4.2018 r. z dnia 26 stycznia 2018 r.

chodnika i jezdni. o wartości 1 028,14 tys. zł. W zasięgu realizowanej inwestycji znajdowały się 22 nieruchomości, a wzrost ich wartości wynosił od 2,3 tys. zł do 4,5 tys. zł, co ustalono na podstawie opinii rzeczoznawców majątkowych. Wszczęto postępowania administracyjne, w wyniku których wydano ogółem 21 decyzji³³ wymierzających opłaty na łączną kwotę 37,6 tys. zł. Zostały one uiszczone terminowo i nie wystąpiły zaległości na dzień 31 grudnia 2020 r.

Na podstawie analizy przeprowadzonej przez pracowników Urzędu w oparciu o opinie rzeczoznawców majątkowych, dokonane na terenie miasta i gminy podziały nieruchomości nie kwalifikowały się do naliczenia opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁴. Nie wystąpiły również podziały i scalenia nieruchomości, a tym samym nie zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 107 ww. ustawy do wymierzenia opłaty adiacenckiej.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza postępowań wszczętych w latach 2017–2020, zakończonych wydaniem 21 decyzji ustalających opłatę adiacencką wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- przed wydaniem decyzji Burmistrz powiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłat,
- decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa, tj. oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania oraz podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska,
- stawka opłaty wynosiła 50% i nie przekraczała wysokości stawki uchwalonej przez radę gminy,
- opłaty określone w decyzjach wniesione zostały terminowo.

(akta kontroli str. 191-198)

1.15. W Urzędzie prowadzono odrębną ewidencję wpływających wypisów aktów notarialnych zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego³⁵, w okresie 2017–2020 odnotowano wpływ 37 aktów notarialnych. Analiza dokumentacji związanej z ww. wpisami wykazała m.in., że w czterech przypadkach przeprowadzono i zakończono postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Postępowania zostały wszczęte w terminie od 3 do 15 dni od daty wpływu aktu notarialnego. W 17 przypadkach wystąpiła sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, gdzie mpzp nie zmienił ich przeznaczenia, trzy akty notarialne dotyczyły darowizny udziałów w nieruchomościach na rzecz osób bliskich, w dziewięciu sprzedaży nieruchomości gdzie mpzp lub jego zmiana nie spowodowała zmiany ich przeznaczenia, w związku z czym brak było podstaw do wszczęcia postępowania. Pozostałe cztery przypadki dotyczyły postępowań wszczętych w 2020 r., lecz zakończonych w 2021 r.³⁶

W latach 2017-2020 Rada uchwaliła 20 planów miejscowych, które ogłoszono w dziennikach urzędowych województwa warmińsko-mazurskiego. Ustalono

³³ Jedna nieruchomość dotyczyła dwóch współwłaścicieli.

³⁴Urząd podjął działania zmierzające do ewentualnego ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z uprawomocnieniem się 89 decyzji zatwierdzających podział nieruchomości i skierował sprawy do rzeczoznawcy majątkowego, ten jednak nie stwierdził wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału.

³⁵ Dalej: mpzp.

³⁶ W dwóch przypadkach naliczono opłatę w łącznej kwocie 4,1 tys. zł, a w dwóch przypadkach postępowanie umorzono ze względu na brak wzrostu wartości nieruchomości.

w nich stawki procentowe opłaty planistycznej były zróżnicowane w przedziale od 0,1% do 30%.

Wg wyjaśnień Burmistrza zróżnicowanie stawek procentowych wynika z decyzji Rady, ponadto przy ustalaniu stawek kierowano się przeznaczeniem terenu, dostępnością do infrastruktury technicznej, atrakcyjnością lokalizacji, a także możliwością zbycia terenu. W żadnym z planów nie zastosowano stawki zerowej. Stawka 0,1% ma zastosowanie głównie do nieruchomości komunalnych oraz nieruchomości, których uchwalenie lub zmiana planu nie wskazywały na znaczący wzrost ich wartości, zgodnie z prognozą finansową. Stawka 1% ma zastosowanie do terenów przeznaczonych w mpzp na tereny dróg dojazdowych, zieleni. Stawka od 5% do 30% m.in. dla terenów przeznaczonych na cele obsługi produkcji rolnej, pod zabudowę mieszkalną, usługową, usługowo – handlową, usługowo – mieszkalną.

W latach 2017 – 2020 wykonanie wyceny wzrostu wartości nieruchomości zlecono rzeczoznawcom majątkowym w odniesieniu do ośmiu postępowań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej, z których cztery nie zostały zakończone w okresie objętym kontrolą, postępowania prowadzone były w oparciu o plany miejscowe opracowane w roku 2016 r.

W okresie 2017 r.–2020 r. Burmistrz wydał dwie decyzje ustalające opłaty planistyczne w łącznej kwocie 37,59 tys. zł. Ustalone w tych decyzjach wysokości opłaty planistycznej były zgodne ze stawkami procentowymi określonymi w mpzp, zostały one uiszczone terminowo i nie wystąpiły zaległości na dzień 31 grudnia 2020 r.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza postępowań wszczętych w latach 2017–2020, zakończonych wydaniem dwóch decyzji ustalających opłatę planistyczną wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- przed wydaniem decyzji Burmistrz powiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłat. Postępowania wszczynano w terminie trzech oraz czternastu dni od daty otrzymania aktu notarialnego,
- decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane postanowieniami art. 107 Kpa, tj. oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania oraz podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska.
- wysokość naliczonych opłat nie przekraczała 30% wzrostu wartości nieruchomości,
- opłaty były uiszczone w terminie wynikającym z decyzji.

(akta kontroli str. 191-198)

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

Burmistrz wskazał, że ilość i forma reklam w centrum miasta tj. najstarszej części limitowana jest na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zaś w pasie drogowym na podstawie ustawy o drogach publicznych (znaczące ograniczenia ze strony zarządców dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych).

Na potrzeby kontroli NIK Burmistrz oszacował na około 109,6 tys. zł wartość opłaty reklamowej w latach 2017-2020 jaka zostałaby uzyskana w przypadku jej poboru.

Podczas oględzin ulic miasta, o łącznej długości ok. 6 km, stwierdzono dwa przypadki umieszczenia w przestrzeni publicznej stałej reklamy, mogącej stanowić

przedmiot naliczenia opłaty reklamowej. Na ulicy Sembrzyckiego stwierdzono zawieszoną na ścianie budynku, na wysokości ok. 1,5 m, tablicę reklamową o wymiarach ok. 3 m na 1,5 m. Natomiast przy ulicy Kościuszki stwierdzono tablicę reklamową umieszczoną na ogrodzeniu budynku o wymiarach ok. 2 m na 1,5.

(akta kontroli str. 68-69,822-823, 855-857)

1.17. W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące ustalania i poboru podatków i opłat lokalnych ani z realizacji zadań wynikających z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nie były przedmiotem skarg oraz audytu wewnętrznego.

W 2020 r. kontrolę gospodarki finansowej Urzędu przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. Kontrola obejmowała również badanie wydanych decyzji udzielających ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty). W wyniku kontroli wybranych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych określonych w Ordynacji podatkowej.

Jak wyjaśnił Burmistrz obszar działalności związany z podatkami i opłatami lokalnymi, nie był obarczony wysokim ryzykiem determinującym konieczność objęcia go audytem w latach 2017-2020 oraz podlegał kontroli prowadzonej przez organ zewnętrzny tj. Regionalną Izbę Obrachunkową.

(akta kontroli str. 68-69, 203-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Trzy zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego zostały przekazane do Sądu Rejonowego w Olecku z jednodniowym opóźnieniem, co było niezgodne z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej.

Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 15-21, 38-54)

2. Urząd w latach 2019-2020 w 75 przypadkach podjął czynności wobec 54 właścicieli w celu dochodzenia należności w łącznej kwocie 21 312,91 zł z tytułu naliczenia rocznej opłaty przekształceniowej po upływie średnio 363 dni od terminu płatności (od 311 do 440 dni). Było to niezgodne z Instrukcją w sprawie windykacji, zgodnie z którą upomnienia z tytułu opłat innych niż za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być wystawione w terminie do 45 dni od upływu terminu płatności.

Jak wyjaśnił Burmistrz w styczniu 2020 r. nastąpiła zmiana pracownika na stanowisku odpowiedzialnym między innymi za windykację i egzekucję opłaty przekształceniowej, a nowy pracownik potrzebował czasu i szkoleń aby wdrożyć się w nowe obowiązki. Z uwagi na to, że wszystkie roszczenia z tytułu ww. opłaty zostały ujawnione w księgach wieczystych nieruchomości nie zachodzi obawa, że Gmina nie będzie mogła dochodzić należności z tytułu tej opłaty.

(akta kontroli str. 22-35, 2420-2424, 2427-2436)

3. W jednym przypadku, mimo że podatnik w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r. nie złożył deklaracji na podatek od nieruchomości, dopiero 6 maja 2021 r. (w toku kontroli NIK), a więc po upływie 469 dni od upływu terminu na jej złożenie wezwano tego podatnika do złożenia deklaracji i uiszczenia należnego podatku wraz z odsetkami. W dniu 14 maja 2021 r. podatnik złożył deklarację podatkową oraz wpłacił 41,4 tys. zł tytułem należnego podatku oraz 2,9 tys. zł odsetek.

Wg wyjaśnień Burmistrza opóźnienie w wysłaniu wezwania spowodowane było niedopatrzeniem związanym z obciążeniem pracowników obowiązkami oraz sytuacją wynikającą z pandemii Covid-19.

(akta kontroli str. 15-21, 36-54)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina prawidłowo realizowała zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Świadczy o tym prawidłowe prowadzenie ewidencji podatkowej oraz wymierzanie podatków w wysokości przewidzianej przepisami prawa. Wprawdzie w Urzędzie nie prowadzono kontroli podatkowych, jednak rzetelnie weryfikowano poprawność danych w informacjach/deklaracjach składanych przez podatników na podstawie przedkładanych przez nich dokumentów źródłowych. Prawidłowo realizowano także zadania wynikające z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, tj. m.in. prawidłowo i terminowo wydawano zaświadczenia o zmianie własności przekształcanych nieruchomości, a sprzedaży i dzierżawy nieruchomości gminnych dokonywano z zastosowaniem odpowiednich przepisów. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały głównie na nieterminowym złożeniu w Sądzie Rejonowym w Olecku trzech zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego oraz opieszalym dochodzeniu, od 54 właścicieli nieruchomości, należności z tytułu naliczenia rocznej opłaty przekształceniowej w łącznej kwocie 21 312,91 zł.

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 jej sytuacji finansowej 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. 15-21, 242-243)

2.2. W analizowanym okresie Urząd naliczał m.in. opłatę miejscową, planistyczną oraz adiacencką. Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty od posiadania psów i reklamowej.

Burmistrz wskazał, że na podstawie uchwały³⁷ Rady Miejskiej w Olecku z dnia 27 listopada 2015 r., uchylona została opłata od posiadania psów, ponieważ nakłady pracy związane z wymiarem, a później egzekucją tej opłaty były niewspółmiernie wysokie w stosunku do uzyskiwanych dochodów. Ponadto brakowało uregulowań systemowych odnośnie wskazania podmiotu odpowiedzialnego za ewidencję posiadaczy psów. Gmina podejmowała próby nawiązania współpracy z lekarzami weterynarii w celu przekazywania przez nich informacji o właścicielach zaszczepionych psów. Jednak lekarze odmówili współpracy w tym zakresie, argumentując ewentualnym spadkiem liczby szczepień przeciw wściekliznie. Burmistrz wskazał ponadto, że czynione są starania mające na celu uzyskanie przez Olecko statusu uzdrowiska, co pozwoliłoby w przyszłości na pobieranie opłaty uzdrowiskowej.

(akta kontroli str. 15-21, 242-243)

2.3. W Urzędzie, przed podjęciem decyzji o zmianie stawek podatków i opłat, prowadzono robocze analizy dotyczące ich wysokości oraz skutków ww. zmian.

³⁷ Uchwała nr ORN.0007.81.2015.

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.

W badanym okresie, w ramach prowadzonej polityki fiskalnej, Rada Miejska nie podejmowała uchwał o obniżeniu stawek podatku rolnego i leśnego. Ponadto nie podnoszono stawki podatku od środków transportowych (obowiązywała uchwała z 28 października 2016 r.³⁸, zmieniona uchwałą z 25 listopada 2016 r.³⁹).

Natomiast w latach 2017-2020 podnoszono wysokość stawek podatku od nieruchomości⁴⁰. Wzrost wysokości stawek podatkowych co do zasady wynikał ze wzrostu maksymalnych stawek tego podatku ogłaszanych przez Ministra Finansów w kolejnych latach okresu objętego kontrolą. Podjęte uchwały w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości były zbieżne z propozycją Burmistrza. Ponadto w badanym okresie trzykrotnie⁴¹ dokonywano podwyższenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów⁴². W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 4 952,8 tys. zł, tj. o 9,15% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 3 584,6 tys. zł, a podatku od środków transportowych o 1 368,2 tys. zł. W latach 2017-2020 na skutek stosowania niższej stawki dochody były mniejsze o odpowiednio: 1 124,8 tys. zł, 1 317,4 tys. zł, 1 541,2 tys. zł oraz 969,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 15-21, 209-213)

2.4. 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 1 załącznika nr 2 pn. „Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego” do zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie⁴³. W analizowanym okresie, po przeprowadzonej w taki sposób analizie, dokonano odpisów 257 przedawnionych należności na kwotę 204,6 tys. zł. Powstałych na skutek niskiej kwoty (nieprzekraczającej pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym) oraz bezskuteczności prowadzonej egzekucji.

(akta kontroli str. 15-21, 214-240)

³⁸ Uchwała nr ORN.0007.80.2016, obowiązująca od 1 stycznia 2017 r.

³⁹ Uchwała nr ORN.0007.87.2016, obowiązująca od 1 stycznia 2017 r.

⁴⁰ Uchwała nr ORN.0007.79.2016 z dnia 28 października 2016 r., uchwała nr ORN.0007.74.2017 z dnia 27 października 2017 r., uchwała nr ORN.0007.88.2018 z dnia 26 października 2018 r., uchwała nr ORN.0007.108.2019 z dnia 31 października 2019 r. i uchwała nr ORN.0007.125.2019 z dnia 29 listopada 2019 r.

⁴¹ Uchwała nr BRM.0007.31.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r., Uchwała nr ORN.0007.94.2019 z dnia 27 września 2019 r., Uchwała nr ORN.0007.72.2017 z dnia 27 października 2017 r.,

⁴² 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).

⁴³ Przyjętych zarządzeniami wewnętrznymi Burmistrza Olecka: nr ORN.120.18.2011 z dnia 19 kwietnia 2011 r. oraz nr ORN.120.41.2019 z dnia 3 grudnia 2019 r.

2.5. W 2017-2020 prowadzono analizy dotyczące sytuacji demograficznej Gminy oraz możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom. Wyniki tych analiz zawarte były m.in. w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Olecko⁴⁴ na lata 2016-2020 oraz raportach rocznych z jej realizacji. Zagadnienia te częściowo ujęte były w raporcie za 2020 r. z 20 kwietnia 2021 r. z realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Olecko na lata 2016-2021.

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

- Stworzeniu warunków do rozbudowy infrastruktury mieszkaniowej, planowania budynku mieszkalnego w ramach budownictwa społecznego, modernizacji budynku, w którym powstaną mieszkania socjalne oraz zakończeniu budowy świetlicy z pięcioma mieszkaniami socjalnymi.
- Rozwoju gminnej infrastruktury oświatowej.
- Uruchomieniu 1 października 2020 r. komunikacji gminnej, która w znacznym stopniu zmniejszyła wykluczenie komunikacyjne terenów wiejskich i zwiększyła możliwości komunikacyjne na terenie miasta.
- Wprowadzeniu od 2013 roku Programu „Olecka Rodzina 3+” dla rodzin wielodzietnych z terenu miasta i gminy Olecko⁴⁵.
- Aktywizacji osób starszych – w Gminie funkcjonuje dzienny dom SENIOR+ oraz Uniwersytet Trzeciego Wieku, ponadto seniorzy angażowani są do przedsięwzięć organizowanych przez Gminę, jako wolontariusze i współorganizatorzy, propagując współpracę międzypokoleniową.
- Rozbudowie infrastruktury sportowo rekreacyjnej, w tym m.in. budowa i rozbudowa istniejących ścieżek rowerowych, miejsc odpoczynku i relaksu, placów zabaw siłowni terenowych.
- Kreowaniu pozytywnego wizerunku gminy dzięki m.in. współpracy z miastami partnerskimi oraz członkostwu i współpracy od 2020 r.⁴⁶ w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Miast Cittaslow, którego celem jest „promowanie i rozpowszechnianie kultury dobrego życia poprzez badania, eksperymentowanie i stosowanie rozwiązań organizacji miasta”.
- Przystąpieniu w październiku 2020 r. do Fundacji Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich⁴⁷.
- Wspieraniu organizacji pozarządowych, klubów sportowych, a także innych lokalnych inicjatyw, tj. Uniwersytetu III wieku, Młodzieżowej Rady Miasta, Miejskiej Rady Seniorów, Związku Harcerstwa Polskiego.

Mimo podjętych działań, liczba mieszkańców Gminy w okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała, z 21 795 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 21 318 osób, wg stanu na koniec 2020 r., tj. o 477 osób, co stanowiło 2,2%. Najwyższy spadek

⁴⁴ Przyjęta uchwałą nr ORN.0007.25.2016 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 29 kwietnia 2016 r., dalej: Strategia.

⁴⁵ Przyjęty Uchwałą Nr ORN.0007.78.2013 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Olecka Rodzina 3+”

⁴⁶ Gmina przystąpiła w styczniu 2019 r. do Międzynarodowego Stowarzyszenia Cittaslow na podstawie uchwały nr ORN.0007.12.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie przystąpienia Gminy Olecko do Międzynarodowego Stowarzyszenia „Cittaslow – Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia”, proces certyfikacji zakończony we wrześniu 2020 r.

⁴⁷ Uchwałą nr BRM.0007.109.2020 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 30 października 2020 r. w sprawie wyrażenia woli przystąpienia Gminy Olecko do Fundacji Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich.

nastąpił w 2020 r. w porównaniu do 2019 r., z 21 706 do 21 318 mieszkańców (o 1,79%).

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 12 491,3 tys. zł do 13 170,3 tys. zł, tj. o 5,4%, w 2018 r. – do 15 450,0 tys. zł (o 17,3%), zaś w 2019 r. – do 16.306,0 tys. zł (o 5,5%). Natomiast w 2020 r. ww. wartość spadła do 15 721,1 tys. zł, tj. o 3,6%.

(akta kontroli str. 15-21, 241-243)

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

- Funkcjonowały podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej o łącznej powierzchni 25,1 ha oraz Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej o powierzchni 25,4 ha. Przygotowywano tereny inwestycyjne i promowano oferty ich sprzedaży. W latach 2017-2020 sprzedano 7,1 ha takich terenów.
- Wprowadzono możliwość korzystania przez przedsiębiorców ze zwolnień z podatku od nieruchomości⁴⁸ na Terenach Aktywności Gospodarczej oraz nowo wybudowanych lub nowo nabytych budynków lub budowli w związku z utworzeniem i utrzymaniem miejsc pracy. Z pomocy tej skorzystało dziewięć firm, które w latach 2017-2020 otrzymały zwolnienie z podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 261,7 tys. zł.
- Trwały prace nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowościach Lesk i Olecko mającego na celu przeznaczenie terenów o powierzchni około 130 ha na cele produkcyjne, usługowe i przemysłowe. Liczba podmiotów gospodarczych⁴⁹ funkcjonujących na terenie Gminy w latach objętych kontrolą wzrosła z 1 750 podmiotów w 2017 r. do 1 931 w 2020 r. (o 10%).

W latach 2017-2019 wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w porównaniu do roku poprzedniego malała. I tak, w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zmniejszyła się z 684,6 tys. zł do 676,5 tys. zł, tj. o 1,2%, w 2018 r. – do 617,0 tys. zł (o 8,8%), w 2019 r. – do 555,1 tys. zł (o 10%), a w 2020 r. ww. wartość spadła do 327,0 tys. zł, tj. o 41,1%.

(akta kontroli str. 15-21, 242-246)

2.7. W latach 2017–2020 zagadnienia związane z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy nie były przedmiotem skarg oraz kontroli wewnętrznych i audytu.

(akta kontroli str. 68-69, 203-208)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą w Gminie prowadzono politykę w zakresie zwiększania dochodów własnych. Na podstawie analizy sytuacji finansowo – gospodarczej

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

⁴⁸ Wynikających z uchwały nr ORN.0007.25.2014 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia „Programu pomocy de minimis dla przedsiębiorców inwestujących lub tworzących nowe miejsca pracy na terenie Gminy Olecko”.

⁴⁹ Liczba ustalona na podstawie: 1) banku danych lokalnych GUS (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).

Gminy, która nie była sformalizowana dokonywano weryfikacji wysokości obowiązujących stawek podatkowych, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian w celu przyjęcia nowych rozwiązań, w tym 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. Działania te miały wpływ na wzrost liczby nowych przedsiębiorców, lecz nie miały przełożenia na wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

OBSZAR

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 tendencję wzrostową. Na koniec 2017 r. w stosunku do stanu z 2016 r. zaległości te wzrosły z 6 510,9 do 6 712,4 tys. zł (o 3%), w 2018 r. – do 6 803,6 tys. zł (o 1,3%), w 2019 r. – do 7 146,2 tys. zł (o 5%), zaś w 2020 r. wzrosły do 10 451,2 tys. zł (o 46,2%). Wzrost zaległości według stanu na koniec 2016 r. do stanu na koniec 2020 r. wyniósł 3 739 tys. zł (wzrost o 64%). Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu:

- Podatku od nieruchomości, gdyż na koniec 2016 r. wynosiły 3 648,4 tys. zł, a na koniec 2020 r. 4 458,3 tys. zł (wzrost o 22,2%). Największy przyrost w stosunku do roku poprzedniego zanotowano w 2020 r. i wyniósł 726 tys. zł (wzrost o 19,4%), co według wyjaśnień Burmistrza wynikało z trwającej pandemii Covid-19. Urząd wstrzymał w pierwszym kwartale 2020 r. wysyłkę upomnień, a podatnicy nie chcieli ich odbierać w obawie przed zakażeniem podczas kontaktu z listonoszem lub gońcem. Jak wspomniał Burmistrz na wzrost zaległości miał wpływ również wzrost stawek podatku od nieruchomości w badanym okresie.
- Podatku od spadków i darowizn, które na koniec 2016 r. wynosiły 3,4 tys. zł, a na koniec 2020 r. 227,1 tys. zł (wzrost o 223,7 tys. zł) oraz podatku od czynności cywilnoprawnych, które na koniec 2017 r. wynosiły 2,3 tys. zł, a na koniec 2020 r. 2 397,6 tys. zł (wzrost o 2 395,3 tys. zł). Jak wyjaśnił Burmistrz w obu przypadkach możliwości dochodzenia zaległych należności są mocno ograniczone, gdyż organem właściwym do czynności związanych ze sprawnym odzyskiwaniem zaległości podatkowych jest urząd skarbowy. Dodał również, że poziom świadczeń w/w podatków jest ściśle powiązany z koniunkturą gospodarczą, wobec czego nie jest w stanie jednoznacznie wskazać powodów wzrostu zadłużenia.
- Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które na koniec 2016 r. wynosiły 142,1 tys. zł, a na koniec 2020 r. 354,1 tys. zł (wzrost o 149%), co według Burmistrza wynikało ze zmiany stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, a niewnoszenie opłat przez mieszkańców skutkowało koniecznością przeprowadzania aż 91 postępowań zakończonych wydaniem decyzji określających wysokość opłaty.

Największy spadek zaległości (o 96 zł tys. zł) wystąpił natomiast w zakresie należności z najmu i dzierżawy składników majątkowych jst. Według Burmistrza wynikało to głównie z podejmowanych działań windykacyjnych oraz dobrowolnych spłat przez dłużników.

(akta kontroli str. 247-285, 831-838)

3.2. Monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych odbywał się zgodnie z obowiązującą Instrukcją w sprawie windykacji i był prowadzony przez Wydział Dochodów i Egzekucji Urzędu na podstawie stanu zaległości na koniec miesiąca z ewidencji podatków i opłat lokalnych. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji w Urzędzie weryfikację prowadzono na tej podstawie sporządzano i wysyłało upomnienia do dłużników zgodnie z instrukcją, a w przypadku braku spłaty upoważniony pracownik dokonywał ponownej weryfikacji stanu zadłużenia w celu wystawiania tytułu wykonawczego. Ponadto monitoring zadłużenia był prowadzony przez Kierownika Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu podczas opracowywania zestawień kwartalnych RB-27S oraz w trakcie opracowywania sprawozdania opisowego z realizacji dochodów, które sporządzano za pierwsze półrocze a następnie na koniec roku.

(akta kontroli str. 286-347)

3.3. Urząd przed podjęciem czynności windykacyjnych nie podejmował wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu mają one charakter fakultatywny, a forma pisemna takich działań wiązałaby się z dodatkowymi kosztami po stronie Urzędu, ponadto prowadzenie takich działań uniemożliwiał brak danych kontaktowych do wszystkich dłużników. Wskazała również, że Urząd nie posiadał wystarczających zasobów kadrowych, aby prowadzić tego typu działania.

(akta kontroli str. 286-287, 348)

3.4. W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 12 954 upomnienia⁵⁰ podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków od nieruchomości i opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁵¹ na łączną kwotę 2 688 tys. zł wykazała, że:

- Upomnienia wystawiane były w terminach określonych w Instrukcji w sprawie windykacji, tj. z tytułu podatków w terminie miesiąca od upływu terminu płatności raty w przypadku osób fizycznych, a dla osób prawnych w przeciągu miesiąca od upływu kwartału. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 1). Natomiast w przypadku zaległości z tytułu nieuiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ciągu miesiąca po upływie kwartału za wyjątkiem jednego upomnienia⁵² wystawionego z 19 dniowym opóźnieniem. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2).
- Upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia wysłano wszystkim podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych w dniu ich wystawienia.
- Upomnienia zawierały elementy określone odpowiednio: w §8 i §4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵³,

⁵⁰ W 2017 r. – 3 096 upomnień, w 2018 r. – 2 941, w 2019 r. – 2 018 oraz 4 899 w 2020 r.

⁵¹ Dobór celowy. Wybrano najwyższe kwoty zaległości, po 10 z poszczególnych lat objętych kontrolą, w tym po 10: z 2017 r. – na kwotę 405 tys. zł, tj. 26% zaległości na koniec roku, z 2018 r. – na kwotę 547 tys. zł, tj. 34% zaległości na koniec roku, z 2019 r. – na kwotę 839 tys. zł, tj. 42% zaległości na koniec roku, z 2020 r. – na kwotę 897 tys. zł, tj. 26% zaległości na koniec roku.

⁵² Upomnienie nr DE.3162.5.38.2019 z dnia 19 lutego 2019 wystawione z opóźnieniem 19 dni w stosunku do terminu wynikającego z Instrukcji w sprawie windykacji. Ponadto zawierało należności, których termin płatności przypadał na ostatni dzień miesiąca w okresie od lutego 2018 r. do grudnia 2018 r., a nie jak wynikało z instrukcji za ostatni kwartał 2018 r.

⁵³ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. oraz Dz. U. poz. 1294).

m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

- W 22 przypadkach na skutek przesłanych upomnień⁵⁴ dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 1 170 tys. zł (43,5% zaległości objętych tymi upomnieniami), w 14 przypadkach upomnienia zostały anulowane w łącznej kwocie 516 tys. zł na skutek wpłaty zaległego podatku przed wysłaniem upomnienia, w dwóch przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze, po których jeden dłużnik zapłacił zaległość w kwocie 89 tys. zł. W pozostałych dwóch przypadkach mimo braku zapłaty zaległych podatków po przesłaniu upomnień, Urząd wystawił dwa tytuły wykonawcze⁵⁵ dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, tj. po upływie 787 dni oraz 536 dni od upływu terminu płatności wynikającego z upomnienia. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 3).

(akta kontroli str. 288-308, 349-380)

3.5. W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 2 045 tytułów wykonawczych, w tym w 2017 r. - 694 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 861 tys. zł, w 2018 r. - 768 na łączną kwotę 1 147 tys. zł, w 2019 r. - 172 na kwotę 313 tys. zł, a w 2020 r. - 411 na kwotę 532 tys. zł.

Badanie 40 tytułów wykonawczych⁵⁶ (2% ogółu tytułów wykonawczych) na łączną kwotę 1 067 tys. zł wykazało, że:

- W 38 przypadkach były wystawiane od ośmiu do 136 dni⁵⁷ (średnio po upływie 22 dni) po upływie terminów określonych w upomnieniach (w tym w 10 przypadkach zabezpieczono roszczenia wierzytelności w postaci wpisu do hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika), a w 2 przypadkach wystawiono po terminie wskazanym w Instrukcji w sprawie windykacji, tj. po 371 oraz 268 dniach. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 3). W trzech przypadkach tytuły wykonawcze, były wystawione odpowiednio 67, 129 oraz 97 dni od upływu terminu płatności wynikającego z upomnienia co tłumaczono wystawieniem tytułów zgodnie z terminem określonym w Instrukcji w sprawie windykacji, oraz tym, że zwykle ci sami dłużnicy zalegają z zapłatą kolejnych rat, a częstsze wystawianie tytułów wykonawczych nie przyczyniłoby się do skuteczniejszej egzekucji, ponieważ z reguły są to dłużnicy wieloletni, do których urzędy skarbowe prowadzą egzekucję z tytułu różnych należności. Z analizy powyższych czynników wynikało, że ustalone terminy są optymalne zarówno pod kątem dbałości o dochody Gminy, jak i możliwości kadrowych oraz racjonalizacji wydatków.
- 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 administracyjnej⁵⁸.

⁵⁴ Analizę wpłat dokonanych na podstawie upomnień przeprowadzono w oparciu o próbę 40 spraw, gdyż Urząd nie posiadał danych na temat wpłat dokonanych na podstawie przesłanych upomnień w badanym okresie.

⁵⁵ DE.3161.7.14.2021 oraz DE.3161.7.15.2021.

⁵⁶ Dobór celowy, 40 tytułów dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2017-2020, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

⁵⁷ Pięć tytułów wykonawczych wystawionych po upływie 60 dni, w tym dwa po terminie wynikającym z Instrukcji w sprawie windykacji.

⁵⁸ Odpowiednio: Dz. U. z 2018 r., poz. 850; Dz. U. poz. 968.

- 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. 381-412)

3.6. W okresie objętym kontrolą, mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu, nie wystawiono czterech tytułów wykonawczych dwóm podatnikom zalegającym z płatnościami na łączną kwotę 35 tys. zł z tytułu nieopłacania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz podatku od nieruchomości opisanych w pkt 3.5 oraz 3.8.

(akta kontroli str. 349-412)

3.7. W badanym okresie wystąpiło 257 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat na łączną kwotę 204,6 tys. zł, w tym w:

- 2017 r. - 73 zaległości na łączną kwotę 70 tys. zł, w tym 42 z tytułu podatku od nieruchomości (60 tys. zł), 5 z tytułu podatku od środków transportowych (8 tys. zł) oraz 20 z tytułu podatku rolnego (0,5 tys. zł).
- 2018 r. - 60 zaległości na łączną kwotę 70 tys. zł, w tym 37 z tytułu podatku od nieruchomości (67 tys. zł) oraz 16 z tytułu podatku rolnego (0,4 tys. zł).
- 2019 r. - 68 zaległości na łączną kwotę 34 tys. zł, w tym 44 z tytułu podatku od nieruchomości (34 tys. zł) oraz 13 z tytułu podatku rolnego (0,2 tys. zł).
- 2020 r. - 56 zaległości na łączną kwotę 33 tys. zł, w tym 30 z tytułu podatku od nieruchomości (26 tys. zł), 4 z tytułu podatku od środków transportowych (5 tys. zł) oraz 13 z tytułu podatku rolnego (0,8 tys. zł).

Przyczyną przedawnienia zaległości w 176 przypadkach (68,5%) była jej niewielka kwota (nieprzekraczająca pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym) oraz bezskuteczność egzekucji – 81 (31,5%) przypadków.

(akta kontroli str. 413-415)

Analiza dwunastu najwyższych kwotowo przedawnień⁵⁹ spośród ww. 81 przypadków wykazała, że:

- Wszystkie zaległości dotyczyły zaległości podatkowych (11 z tytułu podatku od nieruchomości oraz jedno z tytułu podatku od środków transportowych), przedawnionych stosownie do uregulowań art. 70 ust. 1 Ordynacji podatkowej, tj. po upływie pięciu lat od terminu wymagalności. Przy czym jedna z zaległości, uległa przedawnieniu z dniem 31 grudnia 2015 r., a została odpisana z ewidencji księgowej dopiero 31 grudnia 2017 r. z naruszeniem postanowienia art. 20 ust. 1 w z wz. z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 4).
- W 11 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. Natomiast w jednym przypadku spisanie należności odbyło się na podstawie bezskuteczności wysłanych upomnień. Jak wyjaśniła Kierownik wydziału dochodów i egzekucji Urzędu na kwotę zaległości zostało wystawione upomnienie, jednak z uwagi na brak umowy o wzajemnej współpracy międzynarodowej między Polską a Włochami w zakresie dochodzenia należności podatkowych nie było możliwości wystawienia tytułów

⁵⁹ 12 najwyższych kwotowo spisanych zaległości na łączną kwotę 180 tys. zł od ośmiu podmiotów.

wykonawczych. Jak dodała, teczki zawierające upomnienia oraz akta sprawy zostały wybrakowane 28 kwietnia 2021 r., a w zasobach sieciowych Urzędu odnaleziono jedynie notatkę służbową z rozmowy z pracownikiem księgowości firmy współpracującej z dłużnikiem. Według wiedzy pracownika dłużnik nie posiadał nieruchomości w Polsce, a wszelkie dostawy towarów były realizowane za granicą.

(akta kontroli str. 413-476)

3.8. W badanym okresie do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych dotycząca terminu na wniesienie odwołania, jaki został wskazany przez Urząd w decyzji w sprawie ustalenia wysokości podatku rolnego na 2020 r. Skarga została oddalona, a w uzasadnieniu wskazano, iż zastosowany należycie termin wynikał z przepisów ordynacji podatkowej. Urząd nie posiadał wewnętrznych uregulowań dotyczących skarg, a rozpatrzenie sprawy odbyło się zgodnie z przepisami wynikającymi z KPA⁶⁰.

(akta kontroli str. 203-208, 477-480)

3.9. Audyty wewnętrzne, które były prowadzone w Urzędzie w badanym okresie nie dotyczyły dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. Plan audytu wewnętrznego na 2019 r. przewidywał przeprowadzenie badań w zakresie podatków i opłat lokalnych w 2021 r., lecz w związku z kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie⁶¹ termin ten został przesunięty na 2023 r. Jak wyjaśnił audytor Urzędu obszar działalności związany z podatkami i opłatami lokalnymi, nie był obciążony wysokim ryzykiem determinującym konieczność objęcia go audytem w latach 2017-2020 oraz podlegał kontroli prowadzonej przez organ zewnętrzny tj. Regionalną Izbę Obrachunkową.

(akta kontroli str. 481-506, 2425-2426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie przysyłał niezwłocznie do osób prawnych upomnień z tytułu podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Były one, bowiem kierowane w terminie od trzech do czterech miesięcy od upływu terminu płatności⁶². Tymczasem §3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych zobowiązuje do niezwłocznego przesłania upomnienia zobowiązanemu.⁶³

Jak wyjaśnił Burmistrz, Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych posługuje się terminem niedookreślonym. Zwrot ten na gruncie prawa cywilnego określił Sąd Najwyższy w wyroku z 13 grudnia 2006 r. (sygn. akt II CSK 293/06) jako taki, którego „nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin niezwłocznie oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu”. Kierownik jednostki, mając na uwadze zapisy kontroli zarządczej oraz zasadę ekonomiki poboru podatków i racjonalizacji wydatków wprowadził konkretnie określone terminy wykonania obowiązków przez pracowników organu podatkowego.

(akta kontroli str. 2420-2424)

⁶⁰ Dział VIII „Skargi i wnioski” Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

⁶¹ Dalej: RIO.

⁶² 15 z pośród 40 badanych upomnień.

⁶³ Dz.U z 2020 r. poz. 1294

Zgodnie z §3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych wierzyciel w przypadku, gdy są podejmowane działania informacyjne przesyła upomnienie w terminie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. W przypadku, gdy nie zostały podjęte działania informacyjne powinien przesłać upomnienie niezwłocznie. W Urzędzie nie korzystano z możliwości podejmowania działań informacyjnych, a wystawianie upomnień odbywało się w terminie do czterech miesięcy od upływu terminu płatności, co zdaniem NIK nie można nazwać działaniem niezwłocznym.

2. Upomnienie DE.3162.5.38.2019 z 19 lutego 2019 r. na kwotę 4 642,60 zł z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostało wystawione 19 dni po terminie określonym w Instrukcji w sprawie windykacji oraz zawierało należności, dla których należało wystawić upomnienie w ciągu miesiąca od upływu pierwszego, drugiego oraz trzeciego kwartału 2018 r.⁶⁴.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu, w wyniku analizy karty kontowej dłużnika stwierdzono, że na raty od lutego do września 2018 roku nie wystawiono upomnień. W związku z powyższym raty te zostały ujęte w upomnieniu z dnia 19 lutego 2019 r. Niedotrzymanie terminu wynikało zaś ze zmiany w 2019 r. programu finansowo-księgowego do obsługi m.in. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto w styczniu 2019 r. nastąpiła zmiana pracownika odpowiedzialnego m.in. za windykację i egzekucję tej opłaty.

(akta kontroli str.358-380, 858-868)

3. Dwóm pomiotom wystawiono cztery tytuły wykonawczych dotyczące zaległości na łączną kwotę 35 177 zł (należność główna bez odsetek) w terminach niezgodnych⁶⁵ z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją dotyczącą windykacji.

- Tytuł wykonawczy DE.3161.7.14.2021 z 17 maja 2021 r. wystawiony na podstawie upomnienia DE.3162.5.38.2019 doręzonego 14 marca 2019 r. (787 dni od upływu terminu płatności wynikającego z upomnienia), z ujętą w nim kwotą zaległości 7 157 zł z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- Tytuł wykonawczy DE.3161.7.15.2021 z 17 maja 2021 r. wystawiony na podstawie upomnienia DE.3162.5.174.2019 doręzonego 20 listopada 2019 r. (536 dni), obejmujący zaległości na kwotę 8 062 zł (w tym 6 142 zł – po terminie wskazanym w instrukcji, 1 920 zł – w terminie zgodnym z instrukcją) z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- Tytuł wykonawczy DE.3161.4.17.2019 z 30 grudnia 2019 r. wystawiony na podstawie upomnień DE.3162.7.0675.2018 oraz DE. 3162.7.0915.2018 doręczonych 24 grudnia 2018 r. (364 dni) obejmujący zaległości w łącznej kwocie 7 028 zł z tytułu podatku od nieruchomości.
- Tytuł wykonawczy DE.3161.1.0013.2019 z 5 września 2019 r. wystawiony na podstawie upomnień DE.3162.2.0955.2018 oraz DE. 3162.2.1232.2018 doręczonych 11 grudnia 2018 r. (261 dni), obejmujący łączną kwotę zaległości 14 850 zł z tytułu podatku od nieruchomości.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu w 2019 r. nastąpiła zmiana programu finansowo-księgowego do obsługi między innymi podatków i opłat, co negatywnie wpłynęło na dotrzymanie terminów. Ponadto

⁶⁴ Termin płatności wierzytelności przypadał w okresie od lutego 2018 r. do grudnia 2018 r.

⁶⁵ Zgodnie z § 20 ust. 2 Instrukcji dotyczącej windykacji tytuł wykonawczy wystawia się w terminie do sześciu miesięcy od dnia doręczenia upomnienia.

nastąpiła zmiana pracownika odpowiedzialnego za windykację i egzekucję podatku od nieruchomości. Powyższe okoliczności wpłynęły negatywnie na czas między doręczeniem upomnienia, a wystawieniem tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 358-412, 850-854)

4. Na podstawie Decyzji nr DE3220.2.2.2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. wydanej przez Burmistrza dokonano odpisu kwot zaległości z datą 31 grudnia 2017 r. w związku z upływem okresu przedawnienia z kont podatników, w tym podatnika o nr konta PN000245/P w kwocie 23 tys. zł. Zaległość, która uległa przedawnieniu z dniem 31 grudnia 2015 r. została odpisana z ewidencji księgowej dopiero 31 grudnia 2017 r. Takie postępowanie naruszało postanowienia art. 20 ust. 1 w z wz. z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości. Jak wyjaśnił Burmistrz wynikało to z przeoczenia pracownika a odpis został dokonany po wykryciu przeoczenia.

(akta kontroli str. 381-412, 844-847)

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, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast dochodzenia w latach 2018-2020 zaległości z tytułu podatku od nieruchomości lub opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od dwóch podatników w terminach niezgodnych z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją dotyczącą windykacji oraz dokonania jednego odpisu z tytułu przedawnienia z opóźnieniem.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 114 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, na łączną kwotę 1 582 tys. zł. Spośród tych wniosków 98 dotyczyło umorzenia zaległości (779 tys. zł), cztery odroczenia terminu płatności (2 tys. zł), jeden rozłożenia płatności podatku na raty (9,8 tys. zł), a 11 odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (791, tys. zł).

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano ogółem 60 decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w tym: 53 decyzje umarzające zaległości podatkowe wraz z odsetkami na kwotę 195 tys. zł, cztery decyzje dotyczące odroczenia terminu płatności na kwotę 2 tys. zł oraz trzy decyzje dotyczące odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej na kwotę 66 tys. zł, od których naliczono opłatę prolongacyjną w łącznej kwocie 2 tys. zł.

Uzasadnieniem udzielonych ulg były między innymi: ciężka sytuacja finansowa i zdrowotna, przeprowadzone inwestycje i wynikające z nich trudności finansowe przedsiębiorców oraz związany z tym interes publiczny, m.in. utrzymanie miejsc pracy czy spadek obrotów spowodowany pandemią koronawirusa.

(akta kontroli str. 558-562)

4.2. W badanym okresie, ulg podatkowych udzielono:

- 70 osobom fizycznym - na łączną kwotę 231 tys. zł, w tym umorzono 165 tys. zł i odroczone lub rozłożono na raty zapłatę zaległości podatkowej w kwocie 66 tys. zł,
- trzem osobom prawnym – na łączną kwotę 29 tys. zł z tytułu umorzenia,
- czterem jednostkom organizacyjnym – na łączną kwotę 4 tys. zł, w tym umorzono 2,0 tys. zł i odroczone termin płatności podatków w kwocie 2 tys. zł.

W 2020 r. na skutek pandemii Covid-19 do Urzędu wpłynęło 19 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 163 tys. zł. Spośród złożonych wniosków 16 dotyczyło umorzenia zaległości (142 tys. zł), jeden rozłożenia płatności podatku na raty (10 tys. zł), a dwa dotyczyły odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę (11 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano osiem decyzji o przyznaniu ulg podatkowych, w tym: siedem umarzających zaległości podatkowe wraz z odsetkami na kwotę 42 tys. zł oraz jedną dotyczącą odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej na kwotę 6,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 558-562)

4.3. W latach 2017-2020 podatnicy w 21 przypadkach wnieśli odwołania od wydanych decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (dalej: SKO), z czego w ośmiu przypadkach SKO podtrzymało decyzję, sześć zostało uchylonych w całości lub części, trzy pozostawiono bez rozpatrzenia, Na dzień zakończenia kontroli jedna sprawa była rozpatrywana przez SKO, a dwie sprawy zostały skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (do dnia zakończenia kontroli nie zapadły wyroki w tych sprawach).

(akta kontroli str. 563)

4.4. Analiza dokumentacji 40 postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2017-2020, w wyniku których wydano 40 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 192 tys. zł, wykazała m.in., że:

- 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 13 przypadkach (32,5% zbadanych) podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122) i zgromadzono materiał dowodowy potwierdzający wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej – pozostałe przypadki opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości (w pozycji nr 1).
- Wnioski podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej, poza dwudziestoma przypadkami braku identyfikatora podatkowego (we wszystkich przypadkach brakujące identyfikatory znajdowały dokumentach przedłożonych przez podatników na żądanie organu podatkowego),
- W 36 przypadkach decyzje wydano w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, a w czterech – w terminie dłuższym niż dwa miesiące, a powiadomienie stron o niedotrzymaniu terminu nastąpiło niezgodnie z art.140 – opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2).
- W wyżej wymienionych czterech przypadkach powiadamiano strony podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art.140), przy czym w dwóch sprawach nie wskazano przyczyny wyznaczenia

nowego terminu, a w pozostałych dwóch sprawach przedłużenie terminu nastąpiło po upływie wyznaczonego terminu – opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2).

- Decyzje wydawane przez Urząd spełniały wymogi określone przepisami prawa (art. 210 §1), tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym, przy czym w 21 decyzjach (53% badanych) niewłaściwie wywiązano się z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 3).
- Dokonywano odpisów z tytułu umorzenia zaległości podatkowych w dacie wydania decyzji w sprawie umorzeń.

Spośród 40 badanych postępowań, dziewięć z nich w łącznej kwocie 102,6 tys. zł przeprowadzono zgodnie z wymogami Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 564-571, 878-2419)

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

(akta kontroli str. 572)

4.6. Wśród 40 badanych postępowań o umorzenie w sprawie o udzieleniu ulg podatkowych 15 stanowiło pomoc publiczną, w tym dziesięć stanowiło pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie o łącznej wartości 43 tys. zł, cztery stanowiły pomoc de minimis o łącznej wartości 41 tys. zł, a w jednym przypadku była to pomoc de minimis w sektorze transportu ruchu drogowego towarów o wartości 12 tys. zł. Ich analiza wykazała, że:

- Kwota pomocy de minimis udzielonej każdemu z przedsiębiorców w ciągu roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich nie przekraczała 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze transportu drogowego towarów – 100 tys. euro, stosownie do przepisów Rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis⁶⁶.
- 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 publicznej⁶⁷ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁶⁸, tj.:
 - zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie przedsiębiorca otrzymał w ciągu roku, w którym ubiegał się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
 - formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis,
- W każdym przypadku beneficjentom wydawano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis. Zwykle wydawano je 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

⁶⁶ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1.

⁶⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 743, dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

⁶⁸ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji.

zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie⁶⁹. Natomiast w trzech przypadkach zaświadczenie wydano z opóźnieniem w stosunku do ww. terminu (od trzech do siedmiu dni od daty wydania decyzji). Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 4).

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

(akta kontroli str. 573-592)

4.7. W latach 2017-2020 Burmistrz złożył 15 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷⁰ lub Ministrowi Rolnictwa, 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 SHRIMP⁷¹.

Badanie tych sprawozdań wykazało, że przekazywano je terminowo za wyjątkiem jednego sprawozdania przekazanego trzy dni po terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzieleniu takiej pomocy⁷². Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 5).

We wszystkich przypadkach prawidłowo podawano w nich informacje takie jak dzień udzielenia pomocy, dane beneficjenta, czy formę udzielonej pomocy, natomiast w czterech przypadkach kwota pomocy została wykazana błędnie w stosunku kwoty wynikającej z decyzji o umorzeniu. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 6).

(akta kontroli str. 573-592)

4.8. W latach 2017-2020 Urząd podawał do publicznej wiadomości wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg w postaci odroczeń, umorzeń lub rozłożenia spłaty zobowiązań podatkowych na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, a także wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej. Wykazy te były publikowane na stronie BIP Urzędu oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Dane⁷³ zawarte w wykazach za lata 2017-2020, tj. nazwy podatników, przyczyny ich udzielenia oraz nazwy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w związku z ulgami podatkowymi były zgodne z wydanymi decyzjami, natomiast w wykazach nie umieszczano ulg z tytułu umorzenia odsetek od zaległego zobowiązania podatkowego. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 7).

(akta kontroli str. 593-614)

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 350, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

⁷⁰ Dalej: UOKiK.

⁷¹ 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.

⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzieleniu takiej pomocy (Dz. U. poz. 120).

⁷³ 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. trzech – w wykazie za 2019 r. oraz jednym w wykazie za 2020 r.

4.9. W Urzędzie obowiązywały szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg cywilnoprawnych określone Uchwałą w sprawie ulg cywilnoprawnych. Ponadto Rada Miejska w Olecku podjęła trzy uchwały mające na celu odstąpienie od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z Covid-19⁷⁴. W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęły 24 wnioski o udzielenie ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym na łączną kwotę 170 tys. zł, spośród których 12 dotyczyło umorzenia zaległości (54 tys. zł), a 12 dotyczyło odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości wraz z odsetkami za zwłokę (116 tys. zł). Na ich podstawie wydano ogółem 12 decyzji udzielających ulg cywilnoprawnych, w tym: sześć umarzających zaległości czynszowe wraz z odsetkami na kwotę 9 tys. zł, (trzy w związku z trudną sytuacją materialną oraz trzy w związku z negatywnymi skutkami Covid-19), oraz sześć decyzji dotyczących odroczenia lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości na kwotę 66 tys. zł.

Analiza dokumentacji dotyczącej 12 decyzji przyznających ulgi wykazała, że:

- W trzech przypadkach ulgi stanowiły pomoc de minimis, z czego w jednym zaświadczeniu⁷⁵ wykazano błędną kwotę ulgi. Zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 6).
- Zgodnie z uchwałą w sprawie ulg cywilnoprawnych⁷⁶ wszystkie wnioski uzyskały akceptację Burmistrza.
- Spośród sześciu przypadków dotyczących rozłożenia zaległości na raty, w dwóch dokonano spłaty. Pozostałe cztery sprawy zostały skierowane do organów egzekucyjnych. Urząd wobec trzech spraw podjął działania odpowiednio po upływie 322, 696 oraz 655 dni od daty spłaty ostatniej raty. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 8).
- Zgodnie z §11 Uchwały w sprawie ulg cywilnoprawnych⁷⁷ we wszystkich sprawach wnioskodawcy złożyli wniosek wraz z dokumentacją uzasadniającą wniosek, natomiast trzy sprawy nie zawierały dokumentu stanowiącego uzasadnienie Kierownika. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 9).

(akta kontroli str. 615-821)

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. 203-208)

4.11. Audyty wewnętrzne, które były prowadzone w Urzędzie w badanym okresie nie dotyczyły udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych. Plan na 2021 r. przewidywał przeprowadzenie badań audytowych w zakresie podatków i opłat, lecz w związku z kontrolą RIO został przesunięty na 2023 r. W 2020 r. RIO przeprowadziła kontrolę gospodarki finansowej Urzędu za

⁷⁴ Uchwała Nr BRM.0007.37.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości, uchwała BRM.0007.37.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości oraz uchwała Nr BRM.0007.40.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie odstąpienia od dochodzenia należności czynszowych z tytułu najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy.

⁷⁵ Zaświadczenie nr DE.7351.17.2020 z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie umorzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w kwocie 452,91 zł.

⁷⁶ Do umorzenia wierzytelności uprawniony był Burmistrz, jeżeli wartość wierzytelności nie przekraczała 10-krotności kwoty minimalnego wynagrodzenia. Jeżeli wartość była wyższa uprawnienie to przysługiwałoby Radzie Miejskiej w Olecku.

⁷⁷ Podstawą do podjęcia decyzji o umorzeniu powinien być wniosek dłużnika wraz z załączonymi dokumentami uzasadniającymi wniosek oraz uzasadnienie kierownika właściwego merytorycznie wydziału Urzędu.

2019 r., która obejmowała również badanie wydanych decyzji udzielających ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. W wyniku kontroli wybranych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych określonych w Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 481-557)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 27 postępowaniach (67,5% zbadanych), zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 91,6 tys. zł nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby w pełni okoliczności, na które powoływali się podatnicy we wnioskach o udzielenie ulg podatkowych. Nie wywiązano się, zatem należycie z wymogów określonych w art. 122 oraz art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia spraw oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

- 12 postępowań⁷⁸ na podstawie, których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 3,5 tys. zł.
Podatnik wnioski o umorzenie zaległości składał, co kwartał uzasadniając je trudną sytuacją finansową, w jakiej się znajduje. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego przesłanki wymienione we wniosku, tj. m.in. faktury zakupu opału.
- Trzy postępowania⁷⁹ na podstawie, których jednemu podatnikowi umorzono zaległości w kwocie 1,6 tys. zł.
Podatnik wnioski uzasadnił tym, iż jedynym źródłem utrzymania są wyłącznie dotacje bez możliwości innej działalności umożliwiającej uzyskiwanie dochodów, a działalność podatnika ogranicza się wyłącznie do działalności wymienionej w statucie. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego wskazane wyżej okoliczności, na które powołał się podatnik.
- Postępowanie DE.3221.5.2017, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 7,4 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację materialną powstałą na skutek spłaty części zaległości podatkowych. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności wskazane we wniosku. Ustanowiony pełnomocnik dłużników mieszkających za granicą nie miał pełnej wiedzy na temat ich sytuacji finansowej.
- Postępowania DE.3221.18.2017 oraz DE.3221.21.2017, w których umorzono zaległość podatkową dwóm podatnikom odpowiednio w kwocie 0,4 tys. zł oraz 9,7 tys. zł. Podatnicy we wnioskach wskazali trudną sytuację materialną na skutek strat w rolnictwie. W toku prowadzonych postępowań podatkowych nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności wskazane we wnioskach, w tym m.in. uzyskane dopłaty z ARMiR, w celu weryfikacji sytuacji materialnej.
- Postępowania DE.3221.14.2018, DE.3221.22.2018, DE.3221.11.2019 oraz DE.3221.22.2019, w których umorzono dwóm podatnikom zaległość podatkową odpowiednio: w kwocie 0,2 tys. zł, 0,3 tys. zł, 0,3 tys. zł oraz 0,3 tys. zł. Podatnicy we wnioskach wskazywali trudną sytuację materialną, jednak w toku

⁷⁸ DE.3221.4.2017, DE.3221.12.2017, DE.3221.16.2017, DE.3221.22.2017, DE.3221.7.2018, DE.3221.13.2018, DE.3221.22.2018, DE.3221.33.2018, DE.3221.8.2019, DE.3221.11.2019, DE.3221.22.2019, DE.3221.22.2020.

⁷⁹ DE.3221.2.2017, DE.3221.4.2018, DE.3221.4.2019.

postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego wskazywane okoliczności, w tym m.in. uzyskiwanych dochodów z tytułu emerytury.

- Postępowanie DE.3221.18.2018, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 0,5 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację materialną. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego uzyskiwany przychody z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.
- Postępowanie DE.3221.1.2019, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 11,6 tys. zł. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego istnienia ważnego interesu podatnika. Podatnik, jako przyczynę problemów w spłacie zobowiązań podatkowych wskazał pobyt w areszcie spowodowany prowadzeniem pojazdów bez uprawnień oraz nieadekwatnie wysokie koszty transportu powstałe w czasie utraty uprawnień.
- Postępowanie DE.3221.10.2019, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 6,5 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację materialną. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego weryfikującego dochody współmałżonka podatnika.
- Postępowanie DE.3221.25.2019, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 15,0 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację spowodowaną początkową fazą rozwoju przedsiębiorstwa, co skutkowało redukcją zatrudnienia. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego, w tym weryfikującego dochody uzyskane w 2019 r. oraz dokumentacji potwierdzającej zwolnienie pracowników.
- Postępowanie DE.3221.20.2020, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 1,0 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację związaną z pandemią Covid-19. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono pełnego materiału dowodowego weryfikującego sytuację materialną podatnika.
- Postępowanie DE.3221.33.2020, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 24,8 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację związaną z pandemią Covid-19. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego dokumentującego spadek obrotów w miesiącach marzec-maj 2020 r. do okresu w latach poprzednich.
- Postępowanie DE.3221.34.2020, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 2,6 tys. zł. Podatnik we wniosku wskazał trudną sytuację związaną z pandemią Covid-19. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono materiału dowodowego dokumentującego spadek obrotów za okres kwiecień-czerwiec, na które powoływano się we wniosku.
- Postępowanie DE.3221.42.2020, w którym umorzono zaległość podatkową w kwocie 11,9 tys. zł. Podatnik, jako przyczynę problemów w spłacie zobowiązań podatkowych wskazał spadek przychodów spowodowany pandemią Covid-19, lecz w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku otrzymał pożyczkę w wysokości 100 tys. zł na prowadzoną działalność gospodarczą.
- Ponadto Postępowania DE.3221.1.2019, DE.3221.9.2019 oraz DE.3221.13.2019, DE.3221.21.2019, w których umorzono dwóm podatnikom zaległości podatkowe odpowiednio w kwocie 11,6 tys. zł, 0,3 tys. zł, 0,3 tys. zł oraz 0,3 tys. zł zawierały oświadczenia o stanie majątkowym bez klauzuli

o odpowiedzialności karnej. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu było to spowodowane przeoczeniem pracownika.

(akta kontroli str. 564-571, 878-2419)

Jak wyjaśnił Burmistrz, Ordynacja podatkowa w art. 180 reguluje, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia, organ podatkowy odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Znaczna część wskazanych uchybień dotyczy sytuacji, w której podatnik oświadczył do protokołu np. o wysokości ponoszonych wydatków lub osiąganych dochodów, a nie dołączył do akt sprawy dokumentu na potwierdzenie tej okoliczności. Przepisy nakładają na organ podatkowy szereg wymogów w postępowaniu, jednak z drugiej strony nie można pominąć aspektu ludzkiego. Duża część postępowań będących przedmiotem kontroli toczyła się na wniosek osób starszych, schorowanych, wymagających pomocy osób trzecich w codziennym życiu. W aktach sprawy nie ma dokumentu potwierdzającego wysokość emerytury lub rachunku za węgiel, jednak jest to odnotowane w oświadczeniu o stanie majątkowym.

(akta kontroli str. 858-868)

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 postępowaniu podatkowym zakończonym wydaniem decyzji:

- DE.3221.1.2019 z 31 lipca 2019 r. na podstawie postanowienia z 22 marca 2019 r. wydłużono termin załatwienia sprawy do 15 maja 2019 r., natomiast kolejne postanowienie w sprawie wydłużenia tego terminu zostało sporządzone dopiero 30 maja 2019 r., bez wydłużenia terminu sprawy od 16 maja do 29 maja 2019 r.
- DE.3221.2.2019 z 24 maja 2019 r. na podstawie postanowienia z 22 marca 2019 r. wydłużono termin załatwienia sprawy do 15 maja 2019 r., natomiast wydanie decyzji nastąpiło 24 maja 2019 r., bez wydłużenia terminu sprawy od 16 maja do 24 maja 2019 r.
- DE.3221.42.2020 z 19 marca 2021 r. w postanowieniu z 16 lutego 2021 r. w sprawie wydłużenia terminu załatwienia sprawy nie podano przyczyny niedotrzymania pierwotnego terminu.

- DE.3221.11.2020 z 6 listopada 2020 r. w postanowieniu z 20 października 2020 r. w sprawie wydłużenia terminu załatwienia sprawy nie podano przyczyny niedotrzymania pierwotnego terminu.

Co było nie zgodne z art. 140 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1447-1623, 1864-2058, 2284-2419)

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu w sprawie DE.3221.2.2019 zgodnie z art. 139 §4 Ordynacji podatkowej do terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Jak dodała, w sprawie DE.3221.1.2019 kolejne zawiadomienie o nowym terminie zostało wydane 30 maja 2019 r. z uwagi na duże obciążenie obowiązkami, związane ze zmianami kadrowymi.

W dniu wydania postanowienia DE.3221.11.2020 oraz DE.3221.42.2020 zgromadzony materiał dowodowy był kompletny, przed wydaniem decyzji należało jedynie zapewnić stronie możliwość wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału, co uczyniono postanowieniami z dnia 16 lutego 2021 r. oraz 20 października 2020 r.

(akta kontroli str. 839-843)

Zgodnie z art. 140 §1 Ordynacji podatkowej organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ponadto, zgodnie w § 2 ww. artykułu ordynacji podatkowej ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym również w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu.

3. W przypadku 21 decyzji⁸⁰ (53% badanych) o udzieleniu ulg podatkowych nienależycie wywiązano się z obowiązku określonego w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej. W uzasadnieniu faktycznym tych decyzji nie wskazano, bowiem tych faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, którym dał wiarę.

Jak wyjaśnił Burmistrz, w jego ocenie w sporządzanych decyzjach uzasadnienie było obszerne i wyczerpujące. Wyjaśniano w nim zarówno przepisy prawa, na podstawie, których wydano decyzję, jak i przedstawiano dowody oraz fakty, którym dano wiarę (zwykle uzasadnienie zawierało sformułowanie: „Organ podatkowy nie kwestionuje przedłożonych dokumentów oraz złożonych oświadczeń”). Każde postępowanie w sprawie udzielenia ulgi prowadzone było z największą starannością.

(akta kontroli str. 564-571, 878-2419, 858-868)

Zdaniem NIK zgodnie z art. 210 §1 pkt 6 Ordynacji podatkowej decyzja powinna wskazywać ustalony przez organ administracyjny stan faktyczny, określać przesłanki zastosowania tej, a nie innej kwalifikacji prawnej i ustalać, jakie okoliczności stanu faktycznego oraz zgodnie z art. 210 §4 uzasadnienie faktyczne decyzji powinno wskazywać, jakie fakty Organ uznał za udowodnione, którym dowodom dał wiarę, a które uznał za niewystarczające.

4. W przypadku pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie zaświadczenie numer:

⁸⁰ Dotyczyło decyzji DE.3221.52.2016, DE.3221.2.2017, DE.3221.4.2017, DE.3221.5.2017, DE.3221.12.2017, DE.3221.16.2017, DE.3221.22.2017, DE.3221.21.2017, DE.3221.4.2018, DE.3221.7.2018, DE.3221.13.2018, DE.3221.14.2018, DE.3221.22.2018, DE.3221.1.2019, DE.3221.4.2019, DE.3221.8.2019, DE.3221.10.2019, DE.3221.11.2019, DE.3221.22.2019, DE.3221.25.2019, DE.3221.42.2020.

- DE.7351.16.2019 z 23 lipca 2019 r. zostało wydane 7 dni po wydaniu decyzji z 16 lipca 2019 r.
- DE.7351.9.2019 z 27 maja 2019 r. zostało wydane 3 dni po wydaniu decyzji z 24 lipca 2019 r.
- DE.7351.14.2018 z 8 października 2018 r. zostało wydane 3 dni po wydaniu decyzji z 5 października 2018 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.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu przyczyną opóźnienia w wydaniu zaświadczenia nr DE.7351.16.2019 był urlop odpowiedzialnego pracownika, a w pozostałych przypadkach opóźnienie wynikało z przeoczenia pracownika.

(akta kontroli str. 573-592, 858-868)

5. Sprawozdanie o udzielonej pomocy de minimis w sektorze transportu ruchu drogowego towarów sporządzone na podstawie zaświadczenia DE.7351.10.2021 z dnia 19 marca 2021 r. przesłano do UOKiK 29 marca 2021 r. tj. 3 dni po terminie wynikającym z § 4 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej stanowiącym, iż podmiot udzielający pomocy sporządza i przekazuje sprawozdania w terminie 7 dni od dnia udzielenia pomocy.

Jak wyjaśniła Kierownik wydziału dochodów i egzekucji Urzędu przyczyną opóźnienia w przesłaniu informacji o udzielonej pomocy była nieobecność odpowiedzialnego pracownika.

(akta kontroli str. 573-592, 858-868)

6. W przypadku pomocy de minimis:

- Zaświadczenie nr DE.7351.6.2017 z 14 lutego 2017 r. wystawiono na podstawie decyzji nr DE.3221.52.2016 z 14 lutego 2017 r. w sprawie umorzenia czwartej raty podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości za 2016 r. w kwocie 527 zł. W zaświadczeniu o pomocy oraz w sprawozdaniu przekazanemu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 7 marca 2017 r. wykazano natomiast, iż jest to kwota 486 zł (różnica w kwocie 41 zł),
- Zaświadczenie nr DE.7351.3.2018 z 12 stycznia 2018 r. wystawiono na podstawie decyzji nr DE.3221.21.2017 z 12 stycznia 2018 r. w sprawie umorzenia czwartej raty podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości za 2017 r. w kwocie 9 723 zł. W zaświadczeniu o pomocy oraz w sprawozdaniu przekazanemu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 1 lutego 2018 r. wykazano natomiast, iż jest to kwota 9 500 zł (różnica w kwocie 223 zł).
- Zaświadczenie nr DE.7351.14.2018 z 8 października 2018 r. wystawiono na podstawie decyzji nr DE.3221.21.2017 z 5 października w sprawie umorzenia czwartej raty podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości za 2017 r. w kwocie 549 zł. W zaświadczeniu o pomocy oraz w sprawozdaniu przekazanemu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 5 listopada 2018 r. wykazano, iż jest to kwota 490 zł (różnica w kwocie 59 zł).
- Zaświadczenie nr DE.7351.9.2019 z 27 maja 2019 r. wystawiono na podstawie decyzji nr DE.3221.1.2019 z dnia 24 2019 r. w sprawie umorzenia trzeciej i czwartej raty podatku rolnego za 2018 r. w kwocie 11 672 zł. W zaświadczeniu o pomocy oraz w sprawozdaniu przekazanemu Ministerstwu Rolnictwa

i Rozwoju Wsi w dniu 27 maja 2019 r. wykazano, iż jest to kwota 11 452 zł (różnica w kwocie 220 zł).

- Zaświadczenie nr DE.7351.17.2020 z 23 lipca 2020 r. wystawiono na podstawie decyzji nr DE.7153.4.2020 z 23 lipca 2020 r. w sprawie umorzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w kwocie 452,91 zł. W zaświadczeniu o pomocy oraz w sprawozdaniu przekazanemu Prezesowi UOKiK w dniu 29 lipca 2020 r. wykazano, iż jest to kwota 449,87 zł (różnica 3,04 zł). W dniu 10 czerwca 2021 r. Urząd w trakcie trwania kontroli NIK wystawił korektę zaświadczenia o nr DE.7351.17.2020, w którym wykazano prawidłową kwotę.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu przyczyną rozbieżności pomiędzy kwotą umorzenia wynikającą z decyzji, a kwotą wynikającą z wystawionych zaświadczeń oraz kwotą wykazaną w przesyłanym sprawozdaniu jest przeoczenie pracownika, który wydawał zaświadczenia i sporządzał sprawozdania. Jak dodał Burmistrz Urząd podjął 28 kwietnia 2021 r., tj. w trakcie kontroli NIK, próbę korekty błędnie wydanych zaświadczeń.

(akta kontroli str. 573-592, 844-847)

7. Urząd w publikowanych za lata 2017–2020 wykazach osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym m.in. udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono na raty spłatę zobowiązań podatkowych w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł nie umieszczał kwot umorzonych odsetek od zaległości podatkowej w wyniku, czego w wykazie za:

- 2017 r. nie umieszczono umorzenia na kwotę 7 378 zł oraz jedno umorzenie zostało wykazane w kwocie 1 762 zł, pomimo, iż wynosiło 1 779 zł (różnica 17 zł),
- 2018 r. nie umieszczono dwóch umorzeń na łączną kwotę 66 066 zł (11 097 zł oraz 54 969 zł),
- 2019 r. cztery umorzenia zostały wykazane w łącznej kwocie 38 209 zł, pomimo, iż wynosiły łącznie 39 210 zł (różnica 1 001 zł).

Jak wyjaśnił Burmistrz zgodnie z §2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁸¹ odsetki za zwłokę stanowią należność uboczną. Wobec powyższego ww. wykazy obejmowały kwoty umorzonych podatków.

(akta kontroli str. 593-614, 844-847)

Zdaniem NIK, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wykaz powinien zawierać wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym m.in. w zakresie podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono na raty spłatę zobowiązań podatkowych w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł. Zapis ten wskazuje kwotę udzielonej ulgi przewyższającą 500 zł bez podziału na należność główną czy należność uboczną.

8. Urząd podjął działania w celu dochodzenia niespłaconych należności wobec trzech podmiotów, którym udzielono trzy ulgi cywilnoprawne⁸² w postaci rozłożenia

⁸¹ Dz.U. nr 208, poz. 1375.

⁸² Ugoda nr DE.7146.10.2017 z dnia 12 grudnia 2017 r., wobec której podatnik zaprzestał spłaty w dniu 30 listopada 2018 r. a działania w celu dochodzenia należności podjęto 18 października 2019 r. (322 dni), ugoda nr DE.7146.9.2017 z dnia 15 listopada 2017 r., wobec której podatnik zaprzestał spłaty w dniu 30 kwietnia 2019 r. a działania w celu dochodzenia należności podjęto 26 marca 2021 r. (696 dni) oraz ugoda nr DE.7146.7.2017

na raty łącznej kwoty 14 334,67 zł, po upływie 322, 696 oraz 655 dni od daty spłaty ostatniej raty. Zdaniem NIK takie postępowanie należy uznać za opieszale.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu przyczyną takiego stanu była rotacja i dłuższe nieobecności osób odpowiedzialnych za egzekucję, co spowodowało przesunięcie w czasie złożenie do komornika wniosku o podjęcie zawieszono postępowania.

(akta kontroli str. 615-821, 858-868)

9. Urząd zgodnie z §11 Uchwały w sprawie ulg cywilnoprawnych powinien podjąć decyzję o umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu na raty wierzytelności cywilnoprawnej między innymi na podstawie dokumentu stanowiącego uzasadnienie kierownika właściwego merytorycznie wydziału Urzędu. W trzech z sześciu postępowań⁸³ o rozłożenie wierzytelności na raty podpisanie ugody nie zostało poprzedzone dokumentem potwierdzającym stanowisko kierownika w danej sprawie.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Dochodów i Egzekucji Urzędu sprawy zostały omówione z Burmistrzem ustnie, a na egzemplarzu ugody znajdującym się w aktach jest adnotacja osoby sporządzającej ugody, a podpis Burmistrza świadczy o tym, że takie rozwiązanie zaakceptował.

(akta kontroli str. 615-821, 851-854)

Zdaniem NIK nie działano konsekwentnie, gdyż w trzech z sześciu spraw załączono wymagany dokument postępowania poprzez pisemne sporządzenie uzasadnienia kierownika właściwego merytorycznie wydziału Urzędu przed podpisaniem ugody.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami udzielano pomocy publicznej, gdyż m.in. pobierano od beneficjentów wymagane dokumenty, a kwota pomocy de minimis udzielona każdemu z przedsiębiorców nie przekroczyła ustawowych progów. Stwierdzono jednak przypadki podawania błędnych kwot ulg zarówno w zaświadczeniach o pomocy de minimis jak i sporządzonych na ich podstawie sprawozdaniach, a także przypadki nieterminowego ich przekazywania właściwym organom.

W Urzędzie terminowo upubliczniano wykazy podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej i przyznano ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, ale podawano w nich nierzetelne dane dotyczące umorzeń. Przy udzielaniu ulg cywilnoprawnych nie w pełni przestrzegano zasad określonych w wewnętrznych uregulowaniach. Odnotowano bowiem przypadki niewłaściwego dokumentowania przyznania takich ulg jak i opieszalności w dochodzeniu należności rozłożonych na raty, tj. podjęcia takich działań po upływie od 322 do 696 dni od daty spłaty ostatniej raty.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg podatkowych, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w 77,5% 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 (art. 210 4 Ordynacji podatkowej).

z dnia 25 października 2017 r., wobec której podatnik zaprzestał spłaty w dniu 10 czerwca 2019 r. a działania w celu dochodzenia należności podjęto 26 marca 2021 r. (655 dni).

⁸³ Ugoda o nr DE.7146.12.2017 z dnia 11 grudnia 2017 r., DE.7146.10.2017 z dnia 12 grudnia 2017 r., DE.7146.5.2017 z dnia 4 października 2017 r.

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 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. Dochodzenie należności z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej zgodnie z Instrukcją w sprawie windykacji.
 2. Niezwłoczne kierowanie upomnień oraz wystawiane tytułów wykonawczych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.
 3. Ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu odpisów przedawnionych zaległości we właściwych okresach sprawozdawczych.
 4. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie okoliczności wskazywanych przez podatników we wniosku o udzielenie 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 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.
 7. Umieszczanie w wykazach osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym m.in. umorzono zobowiązania podatkowe w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł również kwot umorzonych odsetek od zaległości podatkowej.
 8. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg cywilnoprawnych zgodnie z wymogami określonymi w Uchwale w sprawie ulg cywilnoprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 18 października 2021 r.

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

.....
podpis