



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.07.2021

Zbigniew Michalak
Burmistrz Miasta Ostróda
Urząd Miejski w Ostródzie
ul. Mickiewicza 24, 14-100 Ostróda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostródzie, ul. Mickiewicza 24, 14-100 Ostróda (dalej: Urząd lub Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Michalak - Burmistrz Miasta Ostróda od 5 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Czesław Najmowicz - Burmistrz Miasta Ostróda od 8 grudnia 2014 r. do 4 listopada 2018 r. (akta kontroli str.5-6)
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 Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2021 z 22 lutego 2021 r. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/31/2021 z 25 lutego 2021 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Powaadzano ewidencję podatkową i bazy danych, które na bieżąco weryfikowano z deklaracjami i informacjami przedkładanymi przez podatników. Prawidłowo realizowano również zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³. Kontrola wykazała jednak przypadki nieprawidłowego naliczania podatków oraz braku weryfikacji poprawności danych w deklaracjach podatników.

Przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości postępowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ oraz obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej⁵. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły głównie nierzetelnego sporządzenia wykazów dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości oraz nieopracowania Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022, wymaganego przepisami art. 25 ust. 2 i 2a ww. ustawy. Nie miały one jednak wpływu na wysokość uzyskiwanych z ww. tytułu dochodów.

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

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

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

⁵ Uchwała nr XXX/185/2008 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 3.10.2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Ostróda oraz Uchwała nr LVIII/321/2010 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 24.09.2010 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXX/185/2008, dalej: Zasady gospodarowania nieruchomościami.

Podejmowano również działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, w tym m.in. dokonywano analiz sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian wysokości stawek podatków i opłat. Prowadzono również, w oparciu o przyjęte plany i strategie, działania zapobiegające negatywnym tendencjom demograficznym oraz mające na celu przyciągnięcie nowych mieszkańców i inwestorów. Wpłynęło to na utrzymanie w latach 2017-2020 wysokiego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Na ogół prawidłowe były również prowadzone przez Urząd działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenie z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym. Systematycznie bowiem monitorowano wpływy tych należności oraz wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły opóźnień w wysyłaniu upomnień (18% zbadanych spraw) i niespełnienia jednego z wymogów w zakresie danych, jakie powinny być w nich ujęte (10%) oraz opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych (13%).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie ulg w spłacie zobowiązań publicznoprawnych, gdyż stwierdzono nieprawidłowości które polegały na:

- nieprzebrzeganiu wymogów określonych w art. 122 i 187 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶, gdyż w większości zbadanych postępowań (55%) nie w pełni wywiązano się z obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego, pozwalających m.in. na zweryfikowanie sytuacji finansowej wnioskodawców,
- popełnianiu błędów przy udzielaniu pomocy de minimis, które polegały na udzielaniu pomocy, pomimo że wnioskodawcy nie złożyli wszystkich wymaganych przepisami dokumentów (33% zbadanych spraw), nieterminowym wydawaniu zaświadczeń o udzielonej pomocy (20%), nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań z udzielonej pomocy (47%) oraz ich nieterminowym przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷ (33%),
- niesporządzeniu dwóch wykazów o udzieleniu pomocy publicznej w latach 2017-2018 oraz nierzetelnym sporządzeniu wykazu o udzielonych ulgach w zakresie podatków i opłat w 2018 r. i wykazu o udzielonej pomocy publicznej w 2019 r.

Zdaniem NIK stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Gminy wyniosły odpowiednio: 58 946,4 tys. zł, 62 001,2 tys. zł, 77 779 tys. zł i 69 682,6 tys. zł, co stanowiło: 47%, 48,5%, 50,7% i 45,1% dochodów ogółem. W 2020 r. w porównaniu do roku

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

⁷ dalej: Prezes UOKiK.

⁸ Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

⁹ 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.

poprzedniego odnotowano spadek dochodów własnych o 8 096,4 tys. zł (o 10%), a wynikało to głównie ze zmniejszenia dochodów z tytułu:

- pozostałych dochodów własnych o 7 815,6 tys. zł, tj. o 34%, w związku ze zmniejszeniem dochodów Gminy uzyskiwanych na podstawie odrębnych przepisów,
- dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 1 169,5 tys. zł,
- podatku od środków transportowych o 110,8 tys. zł, tj. o 19%, co spowodowane było głównie likwidacją największego płatnika tego podatku.

W 2020 r. odnotowano natomiast wzrost dochodów z tytułu podatków z 21 392,8 tys. zł do 22 070,2 tys. zł, tj. o 677,4 tys. zł (wzrost o 3% w odniesieniu do 2019 r.), a powodem były głównie zwiększone wpływy z tytułu podatku od nieruchomości. Wzrosły również dochody z majątku Gminy. Wynikało to m.in. z uzyskania wpływów z tytułu opłat jednorazowych za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (z 176,7 tys. zł w 2019 r. do 571,8 tys. zł w 2020 r.) oraz zwiększenia dochodów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych (z 2 476,6 tys. zł w 2019 r. do 4 182,2 tys. zł w 2020 r.). Ponadto odnotowano wzrost udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 1 646,2 tys. zł w 2019 r. do 1 996,3 tys. zł, tj. o 350,1 tys. zł (o 21%).

(akta kontroli str.7-21)

1.2. Sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 miała wpływ na uzyskiwane przez Miasto Ostróda dochody. Obniżeniu uległy m.in. wpływy z tytułu opłat (z 688,7 tys. zł w 2019 r. do 549,8 tys. zł w 2020 r.). Wynikało to m.in. z ograniczenia działalności miejskiego targowiska oraz ograniczeń w branży hotelarskiej i turystycznej. Z powodu pandemii nie zrealizowano również zadania „Ostróda Reggae Festiwal, jako element dziedzictwa kulturowego regionu”, gdyż nie odbyła się część koncertowa tego festiwalu.

(akta kontroli str.22-28)

1.3. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła 341. Wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2016-2018 wyniosły odpowiednio: 347 tys. zł, 403 tys. zł oraz 436 tys. zł.

Do końca 2019 r. Urząd wydał 341 zaświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, zaś wpływy z opłat za nabycie prawa własności wynosiły: 384 tys. zł w 2019 r. i 341 tys. zł w 2020 r., co stanowiło 11,3% i 5,9% zrealizowanych dochodów z majątku Gminy.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 zaświadczeń¹⁰ potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności wykazała, że wszystkie zbadane zaświadczenia zawierały elementy określone w art. 4 ust. 3 i 4 ww. ustawy. Zostały one terminowo przekazane do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Ostródzie. Opłaty przekształceniowe zostały wniesione w terminach określonych w zaświadczeniach. Ustalono również, że w każdym zbadanym przypadku zastosowano bonifikaty od ustalonej opłaty za nabycie prawa własności, zaś ich wysokość wyniosła od 95% (29 przypadków) do 99% (jeden przypadek) opłaty przekształceniowej i zgodna była ze stawkami uchwalonymi przez Radę Miejską w Ostródzie¹¹.

(akta kontroli str.29-46)

¹⁰ Badaniem objęto łącznie 30 losowo wybranych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, gdzie jednocześnie w stosunku do naliczonych opłat zastosowano bonifikaty.

¹¹ Uchwała nr VII/55/2019 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 29.03.2019 r. w sprawie udzielenia bonifikaty od opłaty wnoszonej jednorazowo za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Ostróda, zabudowanych na cele mieszkaniowe.

1.4. W Urzędzie prowadzono bazę podatników oraz nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości od osób prawnych. Baza prowadzona była w systemie PUMA i zawierała m.in. informacje o podatnikach, którzy nie złożyli deklaracji, nabyli nieruchomość lub uzyskali pozwolenie na jej użytkowanie po zakończeniu budowy lub rozbudowy i nie zgłosili jej do opodatkowania. Ponadto informacje o zmianach dokonanych w ewidencji gruntów i budynków Urząd otrzymywał w formie elektronicznej co miesiąc ze Starostwa Powiatowego w Ostródzie¹².

W przypadku osób fizycznych nie prowadzono żadnej ewidencji. Inspektor ds. kontroli podatkowej podała, że weryfikacja danych oraz ich aktualizacja odbywa się na bieżąco na podstawie danych przekazanych przez Starostę.

(akta kontroli str.47-49)

Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostródzie¹³ informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. Do Urzędu wpłynęło 149 takich informacji, w tym 39 w 2017 r., 37 w 2018 r., 43 w 2019 r. oraz 30 w 2020 r.

Właściciele wszystkich ujętych w informacjach PINB nieruchomości zgłosili je do opodatkowania. Urząd, podczas ustalania należnego podatku, porównywał dane otrzymane od organów nadzoru budowlanego z deklaracjami i informacjami składanymi przez podatników, a także z ewidencją gruntów i budynków oraz z projektem budowlanym lub opisem technicznym udostępnianym na żądanie Urzędu¹⁴.

(akta kontroli str.50-63)

W latach 2017-2020 podatnicy złożyli łącznie 3 861 informacji i deklaracji na podatek od nieruchomości, i tak:

- osoby fizyczne¹⁵ złożyły łącznie 2 454 informacji w sprawie podatku od nieruchomości (odpowiednio: 534, 462, 754 i 704), a liczba wydanych w tym okresie decyzji wyniosła łącznie 47 056 (odpowiednio: 11 642, 11 826, 11 773 i 11 815),
- osoby prawne – łącznie 876 deklaracji na podatek od nieruchomości (odpowiednio: 231, 213, 213 i 219),
- jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej – łącznie 531 deklaracji na podatek od nieruchomości (odpowiednio: 89, 111, 113 i 218).

(akta kontroli str.64-90)

Analiza 40 spraw podatkowych¹⁶ wykazała, że:

- W sześciu przypadkach informacje o podatku od nieruchomości (osoby fizyczne) podatnicy złożyli terminowo, zaś w 14 przypadkach z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 163 dni w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷.
- 17 deklaracji na podatek od nieruchomości (osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej) podatnicy złożyli w terminach zgodnych z art. 6 ust. 9 pkt 1 ww. ustawy, zaś w trzech – z opóźnieniem wynoszącym od trzech do czterech dni.

¹² Dalej: Starosta.

¹³ Dalej: PINB.

¹⁴ Stwierdzono na podstawie analizy próby 20 przypadków ujawnienia budynków i budowli w informacjach z PINB.

¹⁵ Będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁶ Próba obejmowała 20 spraw dot. osób fizycznych i 20 dot. osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej (po 5 dla każdego roku objętego kontrolą).

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

- Wszystkie zbadane informacje oraz 18 deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości złożono na formularzach określonych w uchwale Rady Miejskiej w sprawie wzorów formularzy deklaracji i informacji na podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny¹⁸ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wzorów informacji i deklaracji¹⁹. Kontrola wykazała, że dwie deklaracje nie zawierały załącznika wymaganego uchwałą Rady Miejskiej, jednakże podatnicy złożyli samodzielnie sporządzone zestawienia nieruchomości i gruntów wykazanych do opodatkowania.
- Wszystkie informacje składane przez podatników weryfikowano z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych, tj. m. in. z danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz zapisami w księgach wieczystych, zaś w przypadku 20 deklaracji złożonych przez osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej, w aktach spraw nie było dokumentacji lub adnotacji potwierdzających przeprowadzenie takiej weryfikacji.
Inspektor ds. wymiaru podatków wyjaśniła, że z przepisów podatkowych nie wynika wprost obowiązek pobierania przez organ dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracjach. Zgromadzenie materiału dowodowego nie dotyczy samoopodatkowania, a organ podatkowy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ma 5 lat na czynności sprawdzające.
- 19 deklaracji na podatek od nieruchomości podatnicy wypełnili prawidłowo, natomiast jedna została błędnie sporządzona. W dniu 17 maja 2021 r. organ wszczął postępowanie wyjaśniające²⁰, w wyniku którego podatnik złożył korektę deklaracji, która nie wpłynęła na wymiar opodatkowania.
- Decyzje podatkowe spełniały wymogi określone w Ordynacji podatkowej, a stawki podatku były zgodne z uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską²¹.
- W 18 przypadkach podatek od nieruchomości od osób fizycznych naliczono zgodnie z art. 6 ust. 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie obowiązku podatkowego. W pozostałych dwóch przypadkach podatek ten naliczono nieprawidłowo (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).
- W 19 przypadkach decyzje wysłano do wszystkich współwłaścicieli lub posiadaczy nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania, zaś w jednym przypadku decyzję wysłano jednemu właścicielowi, podczas gdy nieruchomość stanowiła własność dwóch osób (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).
- Wszystkie badane decyzje przekazano podatnikom w sposób umożliwiający terminową zapłatę wynikającego z decyzji podatku.

(akta kontroli str.65-70, 83-85, 91-112, 151-173, 234-257, 266-279, 280-281, 2271-2281, 2357-2364)

1.5. Do 20 marca 2019 r. w Urzędzie nie prowadzono kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 §1 Ordynacji podatkowej. Burmistrz wyjaśnił, że powodem tego były ograniczone zasoby kadrowe.

Po uchwaleniu „Procedury przeprowadzania kontroli podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego u osób fizycznych i prawnych na terenie

¹⁸ Uchwała nr XV/88/2015 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30.11.2015 r. w sprawie wzorów formularzy deklaracji i informacji na podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. poz. 1104).

²⁰ Wezwanie znak sprawy FN.3120.3.19.2021 z dnia 17.05.2021 r.

²¹ Uchwała nr XXVIII/180/2016 z dnia 26.10.2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2017 r. oraz uchwała nr II/10/2018 z dnia 29.11.2018 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości.

Miasta Ostróda²² przeprowadzono dwie kontrole podatników objętych podatkiem od nieruchomości od osób prawnych (spośród 401 opodatkowanych). W wyniku tych kontroli w jednym przypadku podatnik obowiązany był dopłacić kwotę 203 zł, zaś w drugim – Urząd zwrócił podatnikowi kwotę wynoszącą łącznie 13 603 zł.

(akta kontroli str.113-121, 2249-2251)

1.6. W Urzędzie prowadzono bazę podatkową zawierającą dane pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych w systemie PUMA. Baza ta zawierała m.in. informacje o podatnikach, którzy nie złożyli deklaracji lub nabyli pojazd i nie zgłosili go do opodatkowania. Ponadto informacje na temat pojazdów nabytych i zbytych były co miesiąc przekazywane przez Staostę. Informacje te zawierały wszystkie dane określone w §5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²³ oraz przekazane były w terminach wynikających z §5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Na podstawie danych o 20 podatnikach, którzy zostali właścicielami pojazdów oraz informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych²⁴ przekazanych przez Starostę, stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową. Odbywało się to poprzez weryfikację liczby pojazdów podlegających opodatkowaniu. We wszystkich przypadkach określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.

(akta kontroli str.286-288)

W latach 2017-2020 podatnicy złożyli łącznie 594 deklaracje na podatek od środków transportowych, i tak:

- osoby fizyczne złożyły łącznie 413 deklaracji (odpowiednio: 121, 87, 95 i 110), a liczba wydanych w tym okresie decyzji wymiarowych²⁵ wyniosła łącznie 38 (odpowiednio: 10, 13, 9 i 6),
- osoby prawne złożyły 181 deklaracji (odpowiednio: 44, 48, 57 i 32) oraz wydano jedną decyzję wymiarową (w 2020 r.).

(akta kontroli str.282)

Badanie dokumentacji dotyczącej 40 losowo wybranych deklaracji na podatek od środków transportowych²⁶ wykazało, że:

- 22 deklaracje na podatek od środków transportowych złożono w terminach zgodnych z art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, natomiast 18 deklaracji złożono nieterminowo.

Inspektor ds. wymiaru podatków podała, że organ nie ma wpływu na to, kiedy podatnicy złożą deklaracje, a wezwania wysyłane były gdy opóźnienie przekraczało 20 dni.

- 34 deklaracje złożono na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych²⁷, natomiast sześć²⁸ na formularzach niezgodnych z ww. rozporządzeniem. Urząd wprawdzie nie wzywał podatników do złożenia deklaracji na wynikających z przepisów formularzach, jednakże zakres wykazanych przez podatników danych nie miał wpływu na wymiar podatku.

²² Zarządzenie nr 20/2019 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 20.03.2019 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm.

²⁴ Badaniem objęto informacje dotyczące 20 losowo wybranych nabywców pojazdów (po 5 z każdego roku objętego kontrolą). Bazę danych o pojazdach zarejestrowanych w latach 2017-2020 pozyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK ze Starostwa Powiatowego w Ostródzie.

²⁵ Dotyczy podatników, którzy nie złożyli deklaracji na podatek od środków transportowych pomimo wezwania do jej złożenia.

²⁶ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

²⁷ Dz. U. poz. 2025.

²⁸ Kartoteki nr 58, 57, 13, 1 i 4.

- W 35 przypadkach, pomimo niezwyfikowania przez Urząd danych ujętych w deklaracjach, należny podatek został określony i zapłacony zgodnie z obowiązującymi w badanym okresie stawkami²⁹. W pięciu przypadkach, w wyniku zaniechania czynności sprawdzających, podatek ten uiszczono w nieprawidłowej kwocie (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).
- W 28 deklaracjach wykazano pełne dane opodatkowanych środków transportowych, w tym mające wpływ na wysokość opodatkowania (m.in. informacje o masie całkowitej pojazdu oraz zespołu pojazdów, liczbie osi i rodzaju zawieszenia), zaś w 12 deklaracjach dane były błędne lub niepełne.
Inspektor ds. wymiaru podatków wyjaśniła, że większość brakujących danych nie miała wpływu na wysokość opodatkowania, a brak weryfikacji poprawności wynikał z dużej rotacji pracowników zajmujących się podatkiem od środków transportowych.
- W 9 przypadkach opłacono raty podatku w terminach wynikających z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W pozostałych 31 przypadkach organ wysłał upomnienia i naliczył odsetki od kwoty niezapłaconego podatku.

(akta kontroli str.71-90, 283-285, 29-295, 304-311, 391-397, 2277-2281)

1.7. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰ Rada Miejska w Ostródzie uchwaliła zasady gospodarowania nieruchomościami, w których określono m. in. tryb oraz zasady zbywania oraz oddawania nieruchomości w dzierżawę, najem i użyczenie. Uchwaliła również zasady przyznawania pierwszeństwa przy nabyciu lokali w drodze bezprzetargowej oraz zasady przyznawania bonifikat³¹. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawach majątkowych Gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu³².

W poszczególnych latach objętych kontrolą wysokość planowanych i zrealizowanych przez Gminę dochodów z majątku była następująca: w 2017 r. zaplanowano 5 403,8 tys. zł, a zrealizowano 6 076,2 tys. zł (112,4%); w 2018 r. odpowiednio: 4 305,4 tys. zł i 4 515,1 tys. zł (104,9%); w 2019 r. – 3 030,9 tys. zł i 3 414,6 tys. zł (112,7%), a w 2020 r. – 5 813,7 tys. zł i 5 768,4 tys. zł (99,2%).

W latach 2017-2020 dochody z majątku gminy stanowiły odpowiednio: 10,3%, 7,3%, 4,4% i 8,3% dochodów własnych.

(akta kontroli str.28, 411-433)

Stosownie do wymogów art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opracowano „Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Ostróda na lata 2017-2019”³³, nie opracowano natomiast planu na lata 2020-2022 (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4).

(akta kontroli str.402-407)

W latach 2017-2020 osiągnięto dochody z tytułu sprzedaży, dzierżawy i najmu nieruchomości będących własnością Gminy w kwocie wynoszącej łącznie 14 811,5 tys. zł. I tak w wyniku sprzedaży, wynajęcia i wydzierżawienia odpowiednio:

- 31, 1 940 i 382 nieruchomości, Gmina w 2017 r. uzyskała dochód w kwocie wynoszącej odpowiednio: 3 289,4 tys. zł, 1 556,7 tys. z i 754,9 tys. zł,

²⁹ Uchwała nr XV/90/2015 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30.11.2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm., dalej: uosg.

³¹ Uchwała nr XLII/319/2005 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 5.10.2005 r. i Uchwała nr XXX/185/2008/218/2009 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30.01.2009 r. zmieniająca Uchwałę nr XLII/319/2005.

³² Nie wystąpiły przypadki zawierania umów na okres przekraczający 3 lata.

³³ Zarządzenie nr 351/2017 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 31.05.2017 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Ostróda na lata 2017-2019, dalej: Plan wykorzystania zasobu nieruchomości.

- 23, 1 908 i 336 nieruchomości, Gmina w 2018 r. uzyskała dochód w kwocie wynoszącej odpowiednio: 1 132,9 tys. zł, 1 615,9 tys. zł i 531,3 tys. zł,
- 5, 1 906 i 316 nieruchomości, Gmina w 2019 r. uzyskała dochód w kwocie wynoszącej odpowiednio: 384,4 tys. zł, 1 646,2 tys. zł i 485,7 tys. zł,
- 5, 1 908 i 343 nieruchomości, Gmina w 2020 r. uzyskała dochód w kwocie wynoszącej odpowiednio: 340,7 tys. zł, 2 695,7 tys. zł i 377,7 tys. zł.

Wartość nieruchomości każdorazowo ustalano w oparciu o operat szacunkowy wykonany przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str.408-410)

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży i wydzierżawienia 20 nieruchomości gminnych³⁴ wykazała, że:

- w czterech przypadkach sprzedaży dokonano zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w trybie przetargowym, a w ośmiu przypadkach wystąpiły przesłanki do zastosowania trybu bezprzetargowego, wynikającego z art. 37 ust. 2,
- wartość sprzedanych nieruchomości ustalono zgodnie z art. 150 ust. 5 ww. ustawy, tj. na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego,
- wszystkie umowy sprzedaży zawarte zostały zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w formie aktu notarialnego,
- osiem nieruchomości gruntowych wydzierżawiono³⁵ w trybie bezprzetargowym, zgodnie z §15 ust. 2 zasad gospodarowania nieruchomościami³⁶,
- we wszystkich przypadkach dochowano zasady jawności w obrocie nieruchomościami publicznymi, bowiem podano do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, informacje o zamiarze sprzedaży 12 i wydzierżawienia ośmiu nieruchomości,
- w wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy nie podano niektórych wymaganych informacji (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5),
- wszystkie wykazy podano do publicznej wiadomości na okres zgodny z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. 21 dni,
- w siedmiu umowach dzierżawy zawarto zapisy określające zasady waloryzacji czynszu dzierżawnego, w 13 zaś takich zapisów nie ujęto (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 6).

(akta kontroli str.434-444)

Wszystkie zbadane umowy dzierżawy zawierały zapisy zabezpieczające interesy Gminy, m.in. dotyczące terminów płatności czynszu, prawa do rozwiązania umowy w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia, zasad naliczania odsetek, wysokości odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości, obowiązków dzierżawcy i wysokości czynszu dzierżawnego. Stawki czynszu określone w umowach dzierżawy zgodne były z obowiązującymi zarządzeniami Burmistrza w sprawie minimalnych stawek czynszu³⁷.

³⁴ 12 dotyczyło sprzedaży nieruchomości i lokali, osiem zaś – dzierżawy.

³⁵ W latach 2017-2020 zawarto łącznie 20 umów na wydzierżawienie ośmiu nieruchomości gminnych.

³⁶ Zastosowano tryb bezprzetargowy, bowiem: 5 nieruchomości oddano w dzierżawę tym samym dzierżawcom (§15 ust. 2 pkt 3), 2 nieruchomości przeznaczono na uprawy ogrodnicze (§15 ust. 2 pkt 2 lit. a), 1 zaś w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej stanowiącej własność Gminy (§15 ust. 2 pkt 2 lit. c).

³⁷ Zarządzenie nr 149/2015 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 23.12.2015 r. wraz ze zmianami oraz Zarządzenie nr 12/2018 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 18.12.2018 r. wraz ze zmianami w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów oraz minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych i garaży, stanowiących własność Gminy Miejskiej Ostróda oraz Zarządzenie nr 12/2018 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 18.12.2018 r.

Dzierżawcy nieruchomości w większości przypadków (75%) wpłacali czynsz w terminach wynikających z zawartych umów. W dwóch przypadkach wystąpiły opóźnienia w spłacie należności wynoszące od 2 do 35 dni, za które naliczono należne Gminie odsetki karne.

(akta kontroli str.411-433, 440-443, 445-470)

1.8. W latach 2017-2020 Burmistrz wydał jedną decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości³⁸, na podstawie której w 2020 r. Gmina uzyskała dochody w kwocie 1,8 tys. zł. Wysokość stawki ww. opłaty ustalono zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Ostródzie³⁹.

Postępowanie dotyczące ustalenia opłaty adiacenckiej przeprowadzono zgodnie z art. 98a ust. 1-1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem:

- wszczęcie postępowania nastąpiło w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja o podziale nieruchomości stała się ostateczna,
- wysokość stawki opłaty adiacenckiej nie przekraczała 30% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale,
- wartość nieruchomości przed i po podziale określono na dzień 9 maja 2018 r., tj. na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Opłatę wniesiono w terminie zgodnym z art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. dnia 31 marca 2020 r.

(akta kontroli str.479-484)

W toku kontroli ustalono przypadki, w których na skutek podziału nieruchomości lub wybudowania nowej infrastruktury technicznej istniała możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej:

- W wyniku podziału nieruchomości w latach 2014-2020 Burmistrz wydał łącznie 65 decyzji (30 w latach 2016-2018 i 35 w latach 2017-2020). W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. analizy decyzji podziałowych wydanych w latach 2016-2018 zlecono opracowanie operatów szacunkowych w celu ustalenia wartości nieruchomości po ich podziale.

Kierownik Wydziału Geodezji i Gospodarki Przestrzennej⁴⁰ wyjaśniła, że sporządzone operaty nie dały wystarczającej podstawy do podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania o ustalenie opłaty adiacenckiej, zaś przepisy ustawy nie nakładają obowiązku ustalania opłat z tytułu podziału nieruchomości, a koszt sporządzenia operatu szacunkowego w wielu przypadkach może przekroczyć wartość naliczonej opłaty adiacenckiej. Podała również, że w wyniku kontroli NIK wszczęte zostaną postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej dla nieruchomości, które zostały podzielone.

(akta kontroli str.485-499,586-678, 2269-2270)

- W badanym okresie zrealizowano trzy inwestycje dotyczące budowy urządzeń infrastruktury technicznej⁴¹, co mogło przyczynić się do wzrostu wartości 29 przyległych nieruchomości.

Wyjaśniając przyczyny nieskorzystania z możliwości naliczania w ww. przypadkach opłaty adiacenckiej, pomimo tego, iż takie uprawnienie wynikało z art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Burmistrz podał, że przedmiotowe inwestycje nie spowodowały wzrostu wartości nieruchomości w sposób umożliwiający zwrot kosztów ewentualnego postępowania. Natomiast

³⁸ Decyzja nr GP.3134.1.2019 z dnia 16.03.2020 r.

³⁹ Uchwała nr VII/52/03 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 19.03.2003 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku zatwierdzenia jej podziału.

⁴⁰ Dalej: Kierownik WGP.

⁴¹ Budowa odcinka sieci kanalizacji deszczowej przy ul. Drwęckiej (2018 r.), wykonanie odprowadzenia wód opadowych przy ul. Kętrzyńskiego (2020 r.) oraz budowa nawierzchni wraz z siecią kanalizacji deszczowej przy ul. Wybickiego (2020 r.).

w przypadku inwestycji polegającej na budowie nawierzchni wraz z siecią kanalizacji deszczowej przy ul. Wybickiego w trakcie kontroli NIK zlecono wykonanie operatu szacunkowego w celu określenia ewentualnego wzrostu wartości 14 przyległych nieruchomości.

(akta kontroli str.500-589)

1.9. W latach 2012-2020 Rada Miejska w Ostródzie uchwaliła 19 zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴², w których określono m.in. wysokość stawki opłaty planistycznej, która w badanym okresie wynosiła 30% wzrostu wartości nieruchomości.

W Urzędzie nie opracowano pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymanymi wypisami z aktów notarialnych, potwierdzającymi sprzedaż nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił, że akty notarialne analizowane były przez Kierownika WGP w momencie ich wpływu do wydziału, a wszelkie ustalenia dotyczące możliwości naliczenia opłaty planistycznej dokonywane były w formie ustnej.

W latach 2012-2016 zmieniono MPZP dla 279 nieruchomości, zaś w latach 2017-2020 – dla 22. W żadnej z ww. spraw Urząd nie prowadził analiz pod kątem możliwości naliczenia opłaty planistycznej.

Kierownik WGP wyjaśniła, że nie wie, dlaczego w latach 2012-2016 nie prowadzono ww. pisemnych analiz i nie naliczano w uzasadnionych przypadkach ww. opłaty. Podała również, że w trakcie kontroli NIK przeprowadzono analizę aktów notarialnych, które wpłynęły w latach wcześniejszych, w wyniku której zlecono wykonanie operatów szacunkowych dla części nieruchomości objętych MPZP.

Burmistrz wyjaśnił, że z przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK analizy wynikało, że w większości przypadków brak było podstaw do naliczenia ww. opłaty, bowiem szacowane wpływy z tytułu opłaty byłyby zbyt niskie w stosunku do poniesionych nakładów, uchwalony MPZP dotyczył działki będącej własnością Gminy i sprzedanej w drodze przetargu, nie wzrosła wartość nieruchomości, nowy MPZP nie zmienił przeznaczenia nieruchomości, wobec czego nie wzrosła ich wartość. W jednym przypadku upłynął 5-letni okres do możliwości naliczenia ww. opłaty.

(akta kontroli str.679-708, 2249-2251, 2269-2270)

1.10. W okresie objętym kontrolą nie pobierano opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Ogłędziny czterech wybranych ulic w centrum Ostródy⁴³ wykazały, że na budynkach i gruntach niebędących własnością Gminy znajdowało się od 10 do 40 tablic reklamowych, za umieszczenie których istniała możliwość naliczenia opłaty reklamowej.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że nieskorzystanie z możliwości pobierania opłaty reklamowej wynikało z niedopatrzania. Podała również, że podjęte zostaną działania zmierzające do określenia zasad i warunków jej pobierania.

W latach 2017-2020 pobierano natomiast opłaty za umieszczanie reklam i tablic informacyjnych na podstawie odrębnych przepisów, tj. artykułów:

- 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁴ – za umieszczanie reklam i tablic informacyjnych na obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, będących własnością Gminy⁴⁵. W badanym okresie zawarto łącznie 181 umów dzierżawy (odpowiednio: 44, 51, 46 i 40), zaś

⁴² Dalej: MPZP.

⁴³ Ogłędzin dokonano na odcinku wynoszącym łącznie ok. 2 km.

⁴⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

⁴⁵ Uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie nr XXX/204/2016 z dnia 29.12.2016 r., XL/294/2017 z dnia 29.11.2017 r., III/18/2018 z dnia 17.12.2018 r., XXII/117/2019 z dnia 29.11.2019 r. i XXXVII/199/2020 z dnia 14.12.2020 r.

uzyskane z tego tytułu dochody wyniosły łącznie 127,3 tys. zł (odpowiednio 30,4 tys. zł, 41 tys. zł, 31,7 tys. zł i 24,2 tys. zł),

- 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – za umieszczanie reklam i tablic informacyjnych w pasie drogowym⁴⁶. W badanym okresie zawarto łącznie 79 umów dzierżawy (odpowiednio: 50 w 2018 r. i 29 w 2019 r.), zaś uzyskane z tego tytułu dochody wyniosły łącznie 58,5 tys. zł (odpowiednio: 35,3 tys. zł i 23,2 tys. zł).

(akta kontroli str.709-768)

1.11. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wnioskował do Rady Miejskiej w Ostródzie o podjęcie uchwały w sprawie opłaty od posiadania psów, wobec czego Gmina nie uzyskała dochodów z tego tytułu.

Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z pięciu gabinetów weterynaryjnych z terenu Ostródy ustalono, że w latach 2017-2020 opieką weterynaryjną w ww. gabinetach objętych było łącznie 5 566 psów⁴⁷. Zakładając, że opłata od posiadania psa stanowiłaby 50% stawki maksymalnej, które wynosiły: 118,27 zł w 2017 r.⁴⁸, 121,24 zł w 2018 r.⁴⁹, 123,18 zł w 2019 r.⁵⁰ i 125,40 zł w 2020 r.⁵¹, możliwe do uzyskania dochody z tego tytułu wyniosłyby łącznie 340,6 tys. zł, a zakładając wzrost ww. opłat o wskaźnik inflacji – 348,7 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wnosił projektu ww. uchwały pod obrady Rady Miejskiej w Ostródzie, bowiem przewidywane wpływy z tego tytułu byłyby niższe niż wydatki związane z poborem i windykacją tej opłaty.

(akta kontroli str.769-782)

1.12. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 11 skarg, w tym jedna (z 2019 r.) dotyczyła braku należytej staranności pracownika w trakcie prowadzonego przez niego postępowania podatkowego w zakresie wymiaru podatku od nieruchomości. W decyzji wskazano bowiem lokal mieszkalny, którego właścicielem nie był podatnik. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że skarga jest zasadna, bowiem – pomimo prawidłowego wymiaru podatku od nieruchomości – w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji wystąpiła omyłka pisarska w adresie nieruchomości. Skarga rozpatrzona została w terminie określonym w art. 237 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵², zaś o sposobie jej załatwienia, zgodnie z art. 238 §1, powiadomiono wnoszącego skargę.

(akta kontroli str.783-784)

1.13. W latach 2017-2020 w Urzędzie przeprowadzono:

- 22 kontrole, spośród których jedna – przeprowadzona w 2017 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie⁵³ – dotyczyła m.in. zagadnień związanych z ustalaniem i poborem opłat. W wyniku ww. kontroli ustalono m.in. nieterminowe

⁴⁶ Zarządzenie nr 25/2020 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 17.02.2020 r. w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda ze zmianami, Uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Miejska w Ostródzie nr: XXX/205/2016 z dnia 29.12.2016 r. i XXIII/125/2019 z dnia 30.12.2019 r.

⁴⁷ Łączna liczba psów będących pod opieką gabinetów weterynaryjnych w latach 2017-2020 wynosząca 11 131 została pomniejszona o 50% z uwagi na możliwość powtarzania się zwierząt w różnych gabinetach oraz możliwość powtarzania się danego psa kilkakrotnie w ciągu roku).

⁴⁸ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2017 (M.P. 2016 r. poz. 779).

⁴⁹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2018 (M.P. 2017 r. poz. 800).

⁵⁰ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2019 (M.P. 2018 r. poz. 745).

⁵¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2020 (M.P. 2019 r. poz. 738).

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: Kpa.

⁵³ Kontrola kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Ostróda w 2016 r., przeprowadzona w okresie od 5.04.2017 r. do 31.05.2017 r. Wystąpienie pokontrolne nr RIO.II.60-33/2017 z dnia 19.07.2017 r., dalej: RIO.

złożenie dwóch deklaracji na podatek od nieruchomości. Zalecono korzystanie z ustawowych uprawnień do żądania wyjaśnień w sprawie opóźnienia lub wezwania do złożenia deklaracji. W dniu 18 sierpnia 2017 r. Burmistrz poinformował RIO o wykonaniu zaleceń, jednakże kontrola NIK wykazała, że podjęte działania były niewystarczające.

- 25 audytów wewnętrznych, w ramach których nie badano zagadnień związanych z ustalaniem i poborem podatków oraz opłat lokalnych.

(akta kontroli str.785-838)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwóch decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych naliczono podatek w kwocie niższej od należnej. I tak z akt sprawy dotyczącej informacji w sprawie podatku od nieruchomości pomimo tego, że:

- a) nieruchomość została zakupiona 13 października 2017 r.⁵⁴, podatek naliczono od 2018 r. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, że obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Skutkowało to zaniżeniem podatku o 554 zł.

Inspektor ds. kontroli podatkowej wyjaśniła, że wynikało to z niedopatrzenia spowodowanego nadmiarem obowiązków służbowych.

W dniu 5 maja 2021 r. wydano decyzję nr FN.3120.11032.2021 w sprawie zmiany wymiaru podatku od nieruchomości na 2017 r., zwiększającą należny podatek o 554 zł. W tym samym dniu podatnik dokonał wpłaty zwiększonego podatku.

(akta kontroli str.91-102, 122-150, 234-244, 2271-2276)

- b) organ od 30 stycznia 2017 r. posiadał wiedzę, że podatnik zmienił przeznaczenie lokalu (lokal będący przedmiotem opodatkowania został wdzierżawiony na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej 15 listopada 2016 r.)⁵⁵, nie zmienił decyzji wymiarowej na 2016 r. Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, że jeżeli w ciągu roku podatkowego nastąpiło wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub zaistniało zdarzenie, o którym mowa w ust. 3, organ podatkowy dokonuje zmiany decyzji, którą ustalono ten podatek. Skutkowało to zaniżeniem ww. podatku o 315 zł.

Inspektor ds. kontroli podatkowej wyjaśniła, że wynikało to m.in. z błędnej interpretacji przepisów podatkowych.

W dniu 14 maja 2021 r. wydano decyzję nr FN.3120.11041.2021 w sprawie zmiany wymiaru podatku od nieruchomości na 2016 r. zwiększającą należny podatek o 315 zł. W tym samym dniu podatnik dokonał wpłaty zwiększonego podatku.

(akta kontroli str.91-102, 174-244, 2271-2276)

2. W jednym przypadku decyzję w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości⁵⁶ od osób fizycznych wysłano jednemu właścicielowi, podczas gdy nieruchomość była własnością dwóch osób.

⁵⁴ Kartoteka 62/0605.

⁵⁵ Kartoteka nr 16/0035.

⁵⁶ Decyzja nr FNP.3120.11411.2017 z dnia 26.09.2018 r.

Inspektor ds. kontroli podatkowej wyjaśniła, że podatnik prosił o wysłanie jednej decyzji.

(akta kontroli str.99, 234-244, 2271-2276)

3. W pięciu przypadkach⁵⁷ Urząd nie zweryfikował danych wykazanych przez podatników w deklaracjach na podatek od środków transportowych. Kontrola NIK wykazała, że w wyniku ww. zaniechania organ pobrał podatek w nieprawidłowej wysokości.

Inspektor ds. wymiaru podatków wyjaśniła, że wynikało to z pomyłki.

W trakcie kontroli NIK, tj. 8 czerwca 2021 r., organ wezwał podatników do złożenia korekt deklaracji. Do dnia zakończenia kontroli⁵⁸ podatnicy złożyli korekty deklaracji, w wyniku których w czterech przypadkach wpłacili podatek w łącznej kwocie 1 473 zł, w jednym zaś wynikającą z błędu nadpłatę w podatku w kwocie 290 zł Urząd przeksięgował na II ratę podatku.

(akta kontroli str.304-311, 391-398, 2252-2268, 2277-2281)

4. Nie opracowano Planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2020-2022, pomimo obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kierownik WGP wyjaśniła, że wynikało to z niedopatrzenia oraz ograniczonych zasobów kadrowych.

(akta kontroli str.402-407, 471-478, 2249-2251, 2269-2270)

5. Wykazy dotyczące upublicznienia zamiaru wydzierżawienia w latach 2016-2020 ośmiu objętych badaniem nieruchomości nie zawierały opisu nieruchomości, terminu wnoszenia opłat z tytułu dzierżawy oraz zasad ich aktualizacji, do czego zobowiązywał art. 35 ust. 2 pkt 3, 9 i 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kierownik WGP wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia pracownika sporządzającego ww. wykazy oraz niedopatrzenia osoby koordynującej pracę w wydziale.

(akta kontroli str.444, 471-478, 2269-2270)

6. W 13 umowach dzierżawy nie zawarto zapisów dotyczących zasad waloryzacji stawki czynszu dzierżawnego.

Kierownik WGP wyjaśniła, że wynikało to z nieuwagi pracownika.

(akta kontroli str.440-443, 471-478, 2269-2270)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Prawidłowo prowadzono ewidencję podatkową, a podatki wymierzano zgodnie z przepisami prawa. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące błędnego wymiaru podatku od nieruchomości (5% zbadanych postępowań) oraz od środków transportowych (13%) wynikały z braku weryfikacji danych podawanych przez podatników w deklaracjach i informacjach podatkowych. 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 w zakresie gospodarowania mieniem gminnym polegały głównie na nieopracowaniu Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022 oraz nierzetelnym sporządzaniu umów dzierżawy (65%) i wykazów dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy nieruchomości gminnych (40%).

⁵⁷ Kartoteki nr 58, 57, 15, 1 i 68.

⁵⁸ Tj. do 13.07.2021 r.

2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2020 w Urzędzie nie opracowywano pisemnych analiz sytuacji finansowej Gminy ani strategii dotyczących możliwości zwiększenia dochodów własnych. Analiza sytuacji finansowej prowadzona była na bieżąco, m.in. w ramach sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Ostróda⁵⁹, przygotowywania projektów zmian uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej⁶⁰ oraz projektów zmian w budżecie Gminy. Ponadto, w 2019 r. zlecono podmiotowi zewnętrznemu opracowanie audytu i sporządzenie diagnozy sytuacji w Gminie. W wyniku ww. audytu odstąpiono od sformułowania zaleceń⁶¹.

(akta kontroli str.842-851)

2.2. W okresie objętym kontrolą w Gminie naliczano – na podstawie przepisów wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – m.in. opłatę: skarbową, targową i miejscową. Nie skorzystano jednak ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych, m.in. nie wymierzano opłaty: od posiadania psów, reklamowej, planistycznej i adiacenckiej (z wyjątkiem 2020 r., kiedy taką opłatę w jednym przypadku naliczono).

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2017-2020 nie wniesiono pod obrady Rady Miejskiej w Ostródzie uchwały dotyczącej opłaty za posiadanie psa, ponieważ przewidywane wydatki związane z poborem i windykacją ww. opłaty byłyby wyższe niż wpływy z tego tytułu. Ponadto Burmistrz podał, że w ww. okresie nie podjęto działań zmierzających do uzyskania wpływów z opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej z uwagi na:

- brak ustawowego obowiązku ustalania opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości,
- brak lub ograniczenie środków finansowych na sporządzenie wyceny nieruchomości,
- nieznaczny wzrost wartości nieruchomości po zrealizowaniu inwestycji infrastrukturalnych, przy jednocześnie pracochłonnej i kosztownej procedurze związanej z ustaleniem opłat adiacenckich,
- wyższą wartość kosztów sporządzenia wyceny nieruchomości niż szacunkowe wpływy z opłaty planistycznej.

(akta kontroli str.841, 852-857, 885)

2.3. W latach 2017-2020 w Urzędzie prowadzono analizy wysokości obowiązujących stawek podatkowych w postaci analizy zmniejszenia dochodów z tego tytułu i w ramach prowadzonej polityki fiskalnej zmieniono wysokość stawek podatku od nieruchomości w wysokości zaproponowanej przez Burmistrza⁶². Z dniem 1 stycznia 2019 r., w przypadku nieruchomości gruntowych, stawki zwiększono o 15%, a w przypadku budynków – o 12%, osiągając tym samym wysokość stawek maksymalnych określonych przez Ministra Finansów dla budynków lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit c), d) i e).

(akta kontroli str.852-855, 858-871)

2.4. W okresie 2017-2018 w Gminie obowiązywały stawki podatkowe niższe od maksymalnych stawek określanych przez Ministra Finansów⁶³. Natomiast w latach

⁵⁹ Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Ostróda za I półrocze i za rok budżetowy z okresu 2016-2020.

⁶⁰ Dalej: WPF.

⁶¹ „Audyt działalności Gminy Miejskiej Ostróda” z dnia 9.10.2019 r.

⁶² Uchwała Rady Miejskiej w Ostródzie Nr II/10/2018 z dnia 29.11.2018 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości.

⁶³ 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).

2019-2020 w Gminie obowiązywały w przeważającej części stawki podatkowe niższe od maksymalnych, poza stawkami dla budynków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit c), d) i e), dla których od 2019 r. wprowadzono stawki maksymalne. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 5 120,8 tys. zł, tj. o 6,7% w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg górnych stawek, z czego: podatku od nieruchomości o 4 026,9 tys. zł, zaś podatku od środków transportowych – o 1 093,8 tys. zł.

W latach 2017-2020 ww. skutki wyniosły odpowiednio: 1 749,9 tys. zł, 2 115,7 tys. zł, 502,4 tys. zł oraz 752,7 tys. zł, a ich udział w dochodach możliwych do uzyskania wynosił w poszczególnych latach objętych kontrolą, poczynając od 2017 r.: 9,7%, 11,4%, 2,5%, 3,6%.

(akta kontroli str. 852-855, 870-925)

2.5. W latach 2017-2019 w Urzędzie nie prowadzono analizy przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat.

(akta kontroli str. 839-840)

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

- Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Ostróda na lata 2015-2025⁶⁴,
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Ostróda do roku 2013⁶⁵.

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

- Modernizacji i doposażaniu placówek edukacyjnych oraz zapewnieniu ogólnodostępnej i nowoczesnej oferty edukacyjnej przez miejskie placówki edukacyjne, zorganizowaniu Strefy Aktywności Rodzinnej⁶⁶ oraz podniesieniu jakości przybrzeżnej infrastruktury rekreacyjnej w mieście.
- Angażowaniu społeczeństwa lokalnego w działania prowadzone przez samorząd (organizacja konsultacji społecznych), rewitalizacji podwórek w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast, upowszechnianiu oferty kulturalnej przez Centrum Kultury Ostróda, Bibliotekę Miejską i Muzeum.
- Określeniu zasad preferencyjnego korzystania z wychowania przedszkolnego w placówkach prowadzonych przez Gminę⁶⁷ oraz przyjęciu tzw. „Karty Ostródzkiej”⁶⁸, uprawniającej, m.in. do zniżek, ulg, zwolnień i innych udzielanych przywilejów przez Gminę Miejską Ostróda oraz podmioty uczestniczące w programie.
- Tworzeniu nowych miejsc pracy w mieście oraz pozyskaniu inwestorów zewnętrznych⁶⁹.
- Modernizacji infrastruktury drogowej, budowie ścieżek rowerowych i chodników, rozbudowie parkingów, poprawie estetyki przestrzeni publicznej (poprzez m.in. nasadzenia, organizację małej architektury, oświetlenie placów zabaw i zakup

⁶⁴ Przyjęta uchwałą nr XIII/81/2015 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 27.10.2015 r.; dalej: Strategia Miasta Ostróda.

⁶⁵ Przyjęty uchwałą nr XX/132/2016 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30.03.2016 r.; dalej: Program Rewitalizacji.

⁶⁶ Integracyjny plac zabaw przystosowany dla osób niepełnosprawnych, park linowy, urządzenia rekreacyjne.

⁶⁷ Obniżenie ponoszonych opłat za wychowanie przedszkolne odpowiednio za pierwsze, drugie i kolejne dziecko w wysokości 50%, w przypadku, gdy do przedszkola miejskiego uczęszczało troje i więcej rodzeństwa.

⁶⁸ Karta przeznaczona dla mieszkańców, którzy rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w miejscowym Urzędzie Skarbowym.

⁶⁹ „I rozszerzony raport z monitoringu Strategii Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Miasta Ostróda na lata 2015-2025”, Urząd Miasta Ostróda, wrzesień 2020 r.

nowych urządzeń, oczyszczenie linii brzegowej jeziora Drwęckiego oraz rzeki Drwęcy), remontach kanalizacji deszczowej oraz budowie nowych jej odcinków, rozbudowie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, budowie nowych mieszkań komunalnych, rozbudowie sieci i przyłączy ciepłowniczych.

(akta kontroli str.839-840, 926-978)

Mimo podjętych działań, liczba mieszkańców Gminy w okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała – z 32 357 osób wg stanu na koniec 2016 r. do 31 154 osób wg stanu na koniec 2020 r., tj. o 3,7%.

Natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2017-2019 wzrosła. I tak: w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 25 853,9 tys. do 28 895,5 tys. zł (o 11,8%), a w 2019 r. – do 31 345,2 tys. zł (o 8,5%). Natomiast w 2020 r. udział ten zmniejszył się do 30 175,6 tys. zł (spadek o 3,7%).

(akta kontroli str. 7, 979)

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

- Rada Miejska w Ostródzie podjęła uchwałę⁷⁰ w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.
- Opracowano dokumentację techniczną dotyczącą uzbrojenia terenów inwestycyjnych, przygotowano oraz zaprezentowano na targach odbywających się na terenie Ostródy film promujący tereny inwestycyjne oraz zorganizowano (wspólnie z Marszałkiem Województwa Warmińsko-Mazurskiego) Festiwal Promocji Gospodarczej Warmii i Mazur.
- Brano udział w projekcie „Standardy obsługi inwestora”⁷¹, w ramach którego utworzono Punkt Obsługi Inwestora, przygotowano ofertę lokalizacyjną i materiały promocyjne oraz przeszkolono pracowników.
- Prowadzono Punktu Obsługi Inwestora⁷² oraz promowano tereny inwestycyjne na stronie internetowej <http://investin.ostroda.pl>.

Liczba podmiotów gospodarczych⁷³ funkcjonujących na terenie Gminy wzrosła z 3 418 w 2017 r. do 3 527 w 2020 r., tj. o 109 podmiotów (o 3,2%).

W latach 2017-2019 wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w porównaniu do roku poprzedniego systematycznie rosła. I tak, w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość ta zwiększyła się z 1 233,6 tys. zł do 1 460,3 tys. zł (o 18,4%), w 2019 r. – do 1 646,2 tys. zł (o 12,7%), zaś w 2020 r. – do 1 996,3 tys. zł (o 21,3%).

(akta kontroli str.908-909, 983)

2.8. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy.

(akta kontroli str.783-784)

2.9. W latach 2017-2020 zagadnienia związane z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy nie były przedmiotem kontroli ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str.785-838)

⁷⁰ Nr XXVIII/181/2016 z dnia 26.10.2016 r.

⁷¹ Projekt realizowany przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu S.A. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu było określenie i pilotażowe wdrożenie standardów obsługi inwestora w urzędach gmin zainteresowanych podniesieniem jakości swojej oferty inwestycyjnej.

⁷² Zarządzeniem Nr 551/2018 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 16.10.2018 r. utworzono w Urzędzie Miasta Ostróda Zespół Rozwoju Lokalnego - komórkę organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie Punktu Obsługi Inwestora.

⁷³ Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na terenie Gminy Miejskiej Ostróda w latach 2017-2020; Źródło: GUS-Bank Danych Lokalnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W okresie objętym kontrolą dokonywano analizy sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy oraz wysokości obowiązujących stawek podatkowych. Przedstawiano również Radzie Miejskiej 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. Podejmowano również działania mające na celu pozyskanie inwestorów zewnętrznych.

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 9 170,7 tys. zł do 10 574,6 tys. zł (o 15%), w 2018 r. – do 11 396,5 tys. zł (o 8%), w 2019 r. – do 16 497,7 tys. zł (o 45%), zaś w 2020 r. wzrosły do 17 669,4 tys. zł (o 7%).

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały głównie zaległości z tytułu:

- Podatku od nieruchomości, gdyż na koniec lat 2017-2019 w porównaniu do stanu z roku poprzedniego wrosły one odpowiednio o: 17%, 11% i 27%. Według wyjaśnień Burmistrza wynikało to m.in. z długotrwałych egzekucji, wszczynania postępowań administracyjnych naliczających podatek pięć lat wstecz zgodnie z kontrolą podatkową oraz ze wzrostem stawek podatkowych od 2019 r.
- Dochodów z majątku Gminy, które w latach 2017-2018 oraz w 2020 r. wzrosły odpowiednio o: 19%, 9% i 11%, zaś w 2019 r. – ponad czterokrotnie. Według Burmistrza wynikało to m.in. z nieegzekwowanych należności z tytułu opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie gruntu, nowej opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntu, dokonania korekty istniejących przypisów należności opłaty rocznej dla gruntów stanowiących własność Gminy, zabudowanych budynkami garażowymi, zaewidencjonowania zaległości z tytułu najmu lokali komunalnych oraz odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z lokalu (na podstawie sprawozdania przedkładanego przez Miejską Administrację Budynków Komunalnych w Ostródzie).
- Innych dochodów uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów, w ramach których w 2019 r. odnotowano ponad 24-krotny ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Jak podał Burmistrz – wynikał on z zaewidencjonowania zaległości z tytułu wywozu odpadów komunalnych oraz opłat cementarnych (na podstawie sprawozdań przedkładanych przez Miejską Administrację Budynków Komunalnych w Ostródzie).

Zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych stanowiły 25% ogółu zaległości z tytułu dochodów własnych w latach 2016-2017 i odpowiednio w kolejnych latach: 26%, 23% i 22%.

(akta kontroli str.984-1042, 1191-1198)

3.2. Monitoring terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych prowadzony był zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami polityki rachunkowości⁷⁴.

⁷⁴ Rozdział VIII „Instrukcji w sprawie ewidencji podatków, opłat, niepodatkowych należności oraz pozostałych dochodów budżetowych w Urzędzie Miejskim w Ostródzie” (dalej: Instrukcja w sprawie podatków) stanowiącej Załącznik nr 4 do Polityki rachunkowości Urzędu Miasta Ostróda (Zarządzenie Nr 9/2014 Burmistrza Miasta Ostródy z dnia 31 grudnia 2014 r. oraz Zarządzenie Nr 477/2018 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 25 kwietnia 2018 r.).

Pracownicy Urzędu zajmujący się wymiarem podatków dokonywali analizy kont podatników sprawdzając, czy należność została zapłacona w wymaganym terminie, a w przypadku stwierdzenia braku wpłaty –sporządzali upomnienia oraz tytuły wykonawcze. Jak wyjaśnił Burmistrz, kontrola stanu zaległości podatkowych odbywa się na bieżąco, a dokonują jej osoby zajmujące się windykacją.

(akta kontroli str.1043-1085, 1191-1198)

3.3. W latach 2017-2020 nie podejmowano działań informacyjnych wobec podmiotów zalegających z terminowym wniesieniem podatków i opłat lokalnych przed podjęciem czynności windykacyjnych.

Burmistrz wyjaśnił, że działania informacyjne nie są obligatoryjne oraz wskazał (powołując się na doświadczenia sprzed okresu nieobjętego kontrolą), że działania takie nie powodowały spłaty zaległości z tytułu podatków i opłat.

(akta kontroli str.1086, 1191-1198)

3.4. W polityce rachunkowości Urzędu określono terminy na sporządzenie upomnienia w przypadku stwierdzenia braku wpłat podatków i opłat⁷⁵.

W latach 2017-2020 wystawiono łącznie 16 613 upomnień o zapłatę zaległości w kwocie 22 895,8 tys. zł podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych, z czego wysłano 16 122 upomnień⁷⁶. Burmistrz wyjaśnił, że wystawiono, lecz nie wysłano 491 upomnień na łączną kwotę 4 190,7 tys. zł, gdyż po weryfikacji dokonanej po ich wygenerowaniu zostały one anulowane. Były to upomnienia, które zawierały np.: niekompletny adres lub brak innych wymaganych danych (zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa), błędnie wystawiony zakres terminu powstania zobowiązania lub upomnienia dotyczące należności opłaconej przez podatnika w dniu wystawienia upomnienia.

(akta kontroli str.1053-1085, 1087, 1191-1198)

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków i opłat⁷⁷ na łączną kwotę 609,1 tys. zł wykazała, że:

- 33 upomnienia wysłano zgodnie z terminem określonym w Instrukcji w sprawie podatków. W siedmiu przypadkach upomnienia wysłano od dwóch do 30 dni po terminie wskazanym w ww. instrukcji⁷⁸ (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).
- Wszystkie upomnienia zawierały elementy określone odpowiednio w §8 i §4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷⁹, m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Natomiast cztery upomnienia⁸⁰ nie zawierały pouczenia o obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2).

⁷⁵ W rozdziale VIII Instrukcji ws. podatków:pn. „Zasady dotyczące windykacji należności/ I. Wystawianie upomnień” w §15, pkt 1.4 określono następujące terminy: a) podatek od nieruchomości, rolny, leśny od osób fizycznych: I rata do 15 maja, II rata do 15 września. III rata do 15 listopada, IV rata do 31 grudnia, b) podatek od nieruchomości, rolny, leśny od osób prawnych: do 30 dni po upływie terminu płatności, c) podatek od środków transportowych: I rata do 30 kwietnia, II rata do 31 października. Od 25 kwietnia 2018 r. wprowadzono zmiany do ww. Instrukcji i określono, że dla każdej ww. kategorii podatku upomnienie powinno być wystawione po 7 dniach po upływie terminu płatności.

⁷⁶ W 2017 r. – 3 509 upomnień, w 2018 r. – 4 548, w 2019 r. – 4 235 oraz 3 830 w 2020 r.

⁷⁷ Dobór celowy. Wybrano najwyższe kwoty zaległości, po 10 z poszczególnych lat objętych kontrolą, w tym: z 2017 r. – na kwotę 664,8 tys. zł, z 2018 r. – na kwotę 614,4 tys. zł, z 2019 r. – 675,6 tys. zł, z 2020 r. – 437,6 tys. zł.

⁷⁸ Upomnienia z 2017 r. nr: 1458, 342, 707, 500/2017, 695/2017; upomnienie z 2018 r. nr 2945; upomnienie z 2019 r. nr 210.

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 2083).

⁸⁰ Upomnienia nr: 2614/2020, 2959/2020, 2969/2020, 3821/2020.

- W jednym przypadku na skutek przesłanego upomnienia dokonano wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 145,8 tys. zł (co stanowiło 24% zaległości objętych badaniem).
- W 38 przypadkach wystawiono tytuły wykonawcze i skierowano je do właściwych organów egzekucyjnych, co w 26 przypadkach skutkowało spłatą zaległości w łącznej kwocie 375,9 tys. zł (tj. 62% zaległości objętych badaniem, 83% kwot, na które wystawiono tytuły wykonawcze).
- W jednym przypadku nie wystawiono tytułu wykonawczego ponieważ ogłoszono upadłość dłużnika.

(akta kontroli str.1088-1094, 1100-1189)

3.5. W latach 2017-2020, po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach, wystawiono łącznie 4 192⁸¹ tytuły wykonawcze.

Analiza 40 tytułów wykonawczych⁸² na łączną kwotę 449,1 tys. zł wykazała, że:

- 35 tytułów wykonawczych wystawiono zgodnie z terminem określonym w Instrukcji w sprawie podatków. W pięciu przypadkach tytuł wykonawczy wystawiono od 6 do 34 dni po terminie wskazanym w ww. Instrukcji (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).
- 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 administracyjnej⁸³.
- Wszystkie tytuły wykonawcze skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych.
- Nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str.1053-1085, 1087, 1092-1189)

3.6. W latach 2017-2020 w Gminie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 1190, 1191-1198)

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

(akta kontroli str.783-784)

3.8. Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej, przeprowadzona przez RIO w 2017 r. wykazała, że postępowania egzekucyjne wobec dłużników podatkowych nie były prowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸⁴, bowiem niesystematycznie kontrolowano terminowość zapłaty należności pieniężnych, tj. nieterminowo przesyłano upomnienia oraz nieterminowo wystawiano tytuły wykonawcze.

Zalecono prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Urząd wykonał zalecenia, jednakże kontrola NIK wykazała, że podjęte działania były niewystarczające.

Zagadnienia dotyczące dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str.785-838)

⁸¹ W 2017 r. wystawiono 2 691 tytułów wykonawczych, w 2018 r. – 371, 2019 r. – 799 oraz w 2020 r. – 331.

⁸² Dobór celowy, 40 tytułów dotyczących najwyższych kwot zaległości wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2017-2020, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

⁸³ Dz.U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz.U. poz. 968.

⁸⁴ Dz. U. poz. 2367 ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W siedmiu przypadkach spośród 40 zbadanych upomnienia wysłano od 2 do 30 dni po terminie wskazanym w §15 pkt I ppkt 4 Instrukcji w sprawie podatków.

Burmistrz wyjaśnił, że w pięciu przypadkach opóźnienie spowodowane było absencją pracownika z powodu choroby, a w dwóch sprawę prowadziła pracownica, która już nie pracuje w Urzędzie.

(akta kontroli str.1088-1091, 1100-1198)

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

Burmistrz wyjaśnił, że z informacji szkoleniowych pracowników Urzędu wynikało, iż przepis dotyczący pouczenia miał wejść w życie 20 lutego 2021 r.

(akta kontroli str.1088-1091, 1100-1198)

3. W pięciu przypadkach, niezgodnie z § 15 pkt II Wystawianie tytułów wykonawczych, ppkt 5 Instrukcji w sprawie podatków, tytuł wykonawczy wystawiono od 6 do 34 dni po terminie wskazanym w ww. Instrukcji.

Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienia spowodowane było absencją pracownika z powodu choroby lub prowadzeniem sprawy przez pracownika, który już nie pracuje w Urzędzie.

(akta kontroli str. 1092-1198)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym były na ogół prawidłowe. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie stwierdzenia opóźnień we wpłatach wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, a dotyczyły one opóźnień w wysyłaniu upomnień (siedem z 40 badanych spraw), opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych (pięć z 40) oraz niespełnienia jednego z wymogów prawnych, co do zakresu danych jakie powinno zawierać upomnienie (cztery z 40 kontrolowanych przypadków nie zawierały wymaganego pouczenia). Wyniki przeprowadzonej przez RIO kontroli kompleksowej gospodarki finansowej oraz stwierdzone przez NIK nieprawidłowości wskazują na brak wystarczającego nadzoru nad działaniami windykacyjnymi.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą, postępowania w zakresie udzielania ulg w zapłacie zobowiązań podatkowych, zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸⁵, prowadzone były przez Referat Finansów i Budżetu.

W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęło łącznie 86 wniosków⁸⁶ o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 2 799 tys. zł. Spośród tych wniosków 57 dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 1 818,3 tys. zł⁸⁷, dziewięć – odroczenia terminu płatności

⁸⁵ Zarządzenia Burmistrza Miasta Ostródy w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego: nr 28/2015 z dnia 27.02.2015 r., nr 34/2019 z dnia 31.01.2019 r. i nr 224/2020 z dnia 28.10.2020 r.

⁸⁶ Występowały wnioski zawierające alternatywne żądania lub dotyczące jednocześnie więcej, niż jednej ulgi.

⁸⁷ Z czego 1 777,4 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych, 40,6 tys. zł dotyczyło odsetek, zaś 0,3 tys. zł – opłaty prolongacyjnej.

podatków w łącznej kwocie 65,2 tys. zł, pięć – rozłożenia na raty należności podatkowej w łącznej kwocie 36,5 tys. zł i 15 – odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej w łącznej kwocie 879 tys. zł.

Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano:

- 31 decyzji umarzających zaległości podatkowe na łączną kwotę 46,7 tys. zł 22 podatnikom, w tym dziewięciu osobom prawnym umorzono zaległości w łącznej kwocie 35,4 tys. zł oraz 13 osobom fizycznym umorzono łącznie 11,3 tys. zł,
- siedem decyzji odraczających siedmiu osobom prawnym termin płatności podatku w łącznej kwocie 57,8 tys. zł,
- cztery decyzje na podstawie których czterem osobom fizycznym rozłożono na raty należności podatkowe w kwocie 16,9 tys. zł,
- 13 decyzji dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej w łącznej kwocie 863,1 tys. zł, w tym: 756,2 tys. zł stanowiły ulgi udzielone siedmiu osobom prawnym, a 106,9 tys. zł – dziewięciu osobom fizycznym.

Jako uzasadnienie przyznania ulg podatkowych podatnicy wskazywali głównie ważny interes podatnika, w tym m.in. ciężką sytuację finansową i pogorszenie stanu zdrowia oraz ważny interes publiczny, m.in. utrzymanie miejsc pracy lub spadek obrotów.

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

(akta kontroli str.1199-1210)

4.2. W latach 2017-2020 w siedmiu przypadkach podatnicy wnieśli odwołania od decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie⁸⁸. W dwóch przypadkach Burmistrz, w wyniku rozstrzygnięcia SKO, zmienił zaskarżone decyzje, w trzech utrzymano decyzje Burmistrza w mocy, zaś w dwóch SKO, do dnia kontroli NIK⁸⁹, nie wydało rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania.

(akta kontroli str.1211)

4.3. Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 40 postępowań podatkowych⁹⁰, po przeprowadzeniu których wydano 31 decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowych w kwocie wynoszącej łącznie 46,7 tys. zł, cztery decyzje dotyczące odroczenia terminu zapłaty podatku (29,8 tys. zł), cztery – rozłożenia płatności podatku na raty (70,9 tys. z) i jedną – rozłożenia zaległości podatkowej na raty (9,9 tys. zł). Analiza dokumentacji ww. postępowań podatkowych wykazała m.in., że:

- W każdym przypadku przestrzegano zasady pisemności postępowania (art. 126 Ordynacji podatkowej) oraz zapewniono podatnikom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (z art. 123 §1).
- Decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym.
- W 18 postępowaniach organ podatkowy podjął niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122), a w przypadku braków we wniosku, wzywał wnioskodawców o ich uzupełnienie w terminie 7 dni (art. 169 § 1). W pozostałych 22 postępowaniach nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności na które podatnicy powoływali się we wnioskach

⁸⁸ Dalej: SKO.

⁸⁹ Wg stanu na dzień 24 marca 2021 r.

⁹⁰ 31 spraw dotyczyło umorzenia zaległości podatkowych, pozostałe 9 dotyczyły odroczenia terminu zapłaty podatku (4) oraz rozłożenia zaległości podatkowej na raty (5).

o przyznanie ulgi (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).

- 29 spraw załatwiono w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej, zaś 11 z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 20 dni (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2),
- 29 decyzji (spośród 31 objętych badaniem) dotyczyło umorzenia podatków, które na dzień złożenia wniosków były zaległością podatkową, zaś dwie decyzje o umorzeniu wydano w odniesieniu do należności podatkowych, które zaległością nie były (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).

(akta kontroli str.1213-1235)

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

(akta kontroli str.1212)

4.5. Spośród 40 objętych badaniem postępowań podatkowych, w 15 przypadkach udzielono ulg w łącznej kwocie 113,7 tys. zł, które stanowiły pomoc de minimis⁹¹. Pomoc ta została przyznana siedmiu podmiotom gospodarczym.

Analiza dokumentacji dotyczącej przyznania tych ulg wykazała, że:

- W każdym przypadku łączna kwota udzielonej pomocy de minimis w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progu ustawowego, tj. kwoty 200 tys. euro. Weryfikacji ww. limitów dokonywano w systemie SHRIMP⁹².
- Wszystkim beneficjentom pomocy wydano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis. Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie⁹³, w tym m.in. podstawę prawną oraz wartość udzielonej pomocy brutto w złotych i euro.
- W przypadku ośmiu postępowań wraz wnioskiem o udzielenie pomocy de minimis złożone zostały wszystkie informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy publicznej oraz w ww. rozporządzeniu. W siedmiu przypadkach pomocy de minimis udzielono pomimo niedołączenia do wniosków wymaganych dokumentów (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 4 i 5).
- W przypadku 12 postępowań podatkowych zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis wydano zgodnie z §4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń, tj. wraz z decyzją w dniu jej wydania, natomiast w trzech przypadkach zaświadczenia te wydano nieterminowo (zagadnienie to opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w pozycji nr 6). W jednym przypadku nie wydano zaświadczenia, bowiem pomoc de minimis nie wystąpiła.

(akta kontroli str.1238-1239)

Terminowo sporządzono oraz przekazano do UOKiK dziewięć spośród 15 sprawozdań o udzieleniu pomocy de minimis podmiotom gospodarczym działającym na terenie Gminy, opracowanych zgodnie z art. 32 ust.1 i 10 ustawy o pomocy publicznej, z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP. Sprawozdania te przekazano zgodnie z wymogiem określonym w §6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji

⁹¹ Na podstawie Rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2013.352.9 z 24.12.2013 r.) – dalej: rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy de minimis.

⁹² System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służący 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.

⁹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 350, dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń.

o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych⁹⁴, tj. w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy. Pozostałe pięć sprawozdań przesłano z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 47 dni (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 7), natomiast w jednym przypadku pomoc nie wystąpiła.

W dwóch przypadkach dane zawarte w SHRIMP były zgodne z wydanymi decyzjami, zaś w pozostałych 12 przypadkach stwierdzono niezgodność w tym zakresie (zagadnienia to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 8). Stwierdzono ponadto, że spośród siedmiu podatników, którym udzielono ulg podatkowych, stanowiących pomoc de minimis, pięciu wykazano jako beneficjentów tej pomocy, zaś pozostałych dwóch podatników nie zostało wykazanych (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 9).

(akta kontroli str.1240)

4.6. W Urzędzie podawano do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w latach 2017-2019 udzielono ulg m.in. w zakresie podatków, w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, a także wykaz ww. osób i podmiotów, którym w 2019 r. udzielono pomocy publicznej. Nie sporządzono natomiast wykazu podmiotów, którym w latach 2017-2018 udzielono pomocy publicznej (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 10).

Wykazy były publikowane na stronie BIP Urzędu Miasta Ostróda w terminie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f upf, tj. do 31 maja roku następnego, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Dane zawarte w wykazach podatników, którym w 2017 r. i 2019 r. przyznano ulgi zgodne były z wydanymi decyzjami. Pozostałe wykazy zawierały nieprawidłowe informacje (zagadnienia to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pozycji nr 11 i 12).

(akta kontroli str.1241-1255)

4.7. Rada Miejska w Ostródzie podjęła uchwałę⁹⁵ w sprawie zasad, sposobu i trybu udzielania ulg z tytułu należności cywilnoprawnych, w której określono m.in., że należność pieniężna o charakterze cywilnoprawnym może zostać umorzona na wniosek dłużnika lub z urzędu w całości lub w części jeżeli:

- osoba prawna została wykreślona z rejestru osób prawnych oraz nie posiada majątku z którego można prowadzić egzekucję,
- osoba fizyczna zmarła oraz nie posiada majątku z którego można prowadzić egzekucję, koszty postępowania egzekucyjnego przewyższają kwotę należności oraz wiarygodność uległa przedawnieniu.

W związku ze stanem epidemii dodatkowo wprowadzono⁹⁶ zasady udzielania szczególnej pomocy przedsiębiorcom, polegającej na możliwości obniżenia czynszu za wynajętą lub wdzierżawioną nieruchomość lub lokal użytkowy za okres od 1 maja 2020 do dnia uchylenia stanu zagrożenia epidemicznego w kraju. Warunkiem uzyskania wsparcia w postaci obniżenia czynszu było udokumentowanie

⁹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań.

⁹⁵ Uchwała nr XXXV/1857/2013 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 22.03.2013 r. w sprawie zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przysługujących Gminie Miejskiej Ostróda i jej jednostkom podlegającym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych oraz Uchwała nr VII/51/2015 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 22.04.2015 r. zmieniająca Uchwałę nr XXXV/1857/2013.

⁹⁶ Zarządzenie nr 89/2020 Burmistrza Miasta Ostróda z dnia 30.04.2020 r. w sprawie wprowadzenia szczególnej pomocy przedsiębiorcom poprzez ustalenie zasad obniżenia czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości lub lokali użytkowych stanowiących własność gminy Miejskiej Ostróda w związku ze wstrzymaniem lub ograniczeniem prowadzenia przez najemców lub dzierżawców działalności gospodarczej z uwagi na ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii.

wstrzymania lub znaczącego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej na wynajmowanej lub wdzierżawionej od Gminy nieruchomości bądź w wynajmowanym lub dzierżawionym lokalu użytkowym oraz brak zaległości w płatnościach z.

W okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach organ podatkowy udzielił ulg w spłacie należności cywilnoprawnych⁹⁷, polegających na odroczeniu terminu zapłaty czynszu dzierżawnego w kwocie wynoszącej łącznie 55,5 tys. zł. W zbadanych przypadkach postępowania przeprowadzono zgodnie z uchwałą w sprawie zasad, sposobu i trybu udzielania ulg z tytułu należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli str.1256-1269)

4.8. W latach 2017-2020 nie wpłynęły skargi dotyczące udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str.816-820)

4.9. Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej, przeprowadzona przez RIO w 2017 r. wykazała m.in., że decyzje dotyczące umorzenia nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 210 §1 Ordynacji podatkowej. Zalecono wydawanie decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Urząd w dniu 18 sierpnia 2017 r. poinformował RIO o wykonaniu zaleceń. Kontrola NIK wykazała jednak, że nadzór nad przyznawaniem ulg podatkowych jest niewystarczający, bowiem nadal występują nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str.785-815)

4.10. Zagadnienia dotyczące podatków i opłat ujęto w planach audytu na rok 2020 i 2021. Wyniki analizy ryzyka określone w tych planach wskazywały na konieczność przeprowadzenia takiego audytu, jednakże nie podjęto działań w tym zakresie.

Audyt Wewnętrzny wyjaśniła, że wyniki analizy ryzyka wykazały istnienie innych obszarów, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było wyższe niż w zakresie udzielania ulg podatkowych, wobec czego audyt przesunięto na lata kolejne.

(akta kontroli str.821-838)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 22 postępowaniach (55% zbadanych) zakończonych wydaniem 17 decyzji umarzających zaległości podatkowe⁹⁸ w łącznej kwocie 33,7 tys. zł oraz pięciu decyzji⁹⁹ odraczających termin zapłaty podatku i rozkładających na raty zaległości podatkowe wraz z odsetkami w łącznej kwocie 58,3 tys. zł nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby w pełni okoliczności wskazane przez podatników we wnioskach o udzielenie ulg podatkowych. Nie wywiązano się zatem z wymogów określonych w art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. W ww. postępowaniach nie żądano od podatników niektórych dokumentów i informacji na potwierdzenie okoliczności stanowiących podstawę ubiegania się o ulgę.

⁹⁷ Umowa najmu nr 6/2019, 2/2020 i 21/2021.

⁹⁸ Decyzje nr: Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 26.01.2017 r., Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22.01.2018 r., FNP.3120.2.2.2017 z dnia 2.02.2017 r., FNP.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r., FNP.3120.2.2018.DL z dnia 4.01.2018 r., FNP.3120.14.2018.DL z dnia 28.05.2018 r., FNP.3120.18.2018.DL z dnia 2.10.2018 r., FNP.3120.11624.2018 z dnia 5.12.2018 r., FNP.3120.11425.2018 z dnia 2.10.2018 r., FNP.3120.1.1108.2019 z dnia 13.12.2019 r., FNP.3120.1.271.2019 z dnia 5.06.2019 r., FNP.3120.1.1260.2020 z dnia 21.12.2020 r., FNP.3120.1.408.2020 z dnia 13.07.2020 r., FNP.3120.11560.2018.S z dnia 9.11.2018 r., FNP.3120.11559.2018 z dnia 8.11.2018 r., FNP.3120.1074.2018.Sz z dnia 6.02.2019 r., FNP.3120.3.75.2020 z dnia 21.04.2020 r.

⁹⁹ Decyzje odraczające termin zapłaty podatku nr: Fn.P.3120.7.18L dnia 20.03.2018 r., FN.3120.3.109.2020 z dnia 29.06.2020 r., FN.3120.3.50.2020 z dnia 12.03.2020 r., FN.3120.3.106.2020 z dnia 26.06.2020 r. oraz decyzja rozkładająca na raty zaległość podatkową wraz z odsetkami nr FNP.3120.879.2017.Sz z dnia 2.11.2017 r.

Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

- a) Fn.P.3120.2.2.17, Fn.P.3120.4.2018 i FN.3120.3.158.2020, Fn.P.3120.7.18DL i FN.3120.3.106.2020 – na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 18,6 tys. zł oraz odroczone termin płatności podatku w łącznej kwocie 10,7 tys. zł. Podatnik we wnioskach o udzielenie tych ulg powoływał się m.in. na konieczność przeprowadzania w budynku będącym przedmiotem opodatkowania bieżących remontów, zmniejszenie dochodów i niewielką ilość wpłat członkowskich. Organ nie zgromadził dowodów potwierdzających okoliczności, na które we wnioskach powoływał się podatnik, tj. dotyczących wydatków poniesionych na wymianę okien, ogrzewania, naprawę dachu oraz bieżącej sytuacji finansowej i majątkowej podatnika.

(akta kontroli str.1213-1235, 1270-1498)

- b) Fn.P.3120.2.2.17, Fn.P.3120.44.17.KL, Fn.P.3120.2.2018.DL, Fn.P.3120.14.2018.DL i Fn.P.3120.18.2018.DL – na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 9,5 tys. zł. Organ nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego trudną sytuację finansową, na którą powoływał się podatnik we wnioskach o udzielenie tych ulg.

(akta kontroli str. 1213-1235, 1499-1573)

- c) FNP.3120.11624.2018, FNP.3120.11425.2018, FN.3120.1.1108.2019, FN.3120.1.271.2019, FN.3120.1.1260.2020, FN.3120.1.408.2020 – na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 1,3 tys. zł. Podatnik we wnioskach powoływał się na niskie dochody oraz wysokie koszty ponoszone na zakup leków i bieżące utrzymanie. W toku tych postępowań nie uzyskano dowodów potwierdzających aktualną sytuację finansową podatnika (np. część faktur za zakupione leki wystawiono kilka miesięcy przez wpływem wniosków o udzielenie ulgi, brak było dokumentów potwierdzających koszty bieżącego utrzymania, zaś decyzja o przyznaniu opiekuńki była nieaktualna). Pomimo – jak wskazywał podatnik – trudnej sytuacji finansowej, zaciągnął on kredyt na wymianę okien, czego organ nie zweryfikował.

(akta kontroli str. 1213-1235, 1574-1756)

- d) FNP.3120.11559.2018 i FNP.3120.1074.2018.Sz – na podstawie których jednemu podatnikowi umorzono zaległości podatkowe w łącznej kwocie 3,2 tys. zł. Podatnik we wnioskach powoływał się na obniżone dochody ze względu na brak możliwości dojazdu do posesji spowodowany budową wiaduktu, co uniemożliwiało utrzymanie rodziny i pracownika. Organ nie zgromadził jednak dokumentacji potwierdzającej wysokość zasiłku chorobowego żony (podatnik podał, że żona nie uzyskuje dochodu) oraz kosztów zatrudnienia pracownika. Ponadto kontrola NIK wykazała, że przychód osiągnięty w miesiącach, w których podatnik wnioskował o ulgi był wyższy niż w pozostałych miesiącach badanego okresu.

(akta kontroli str. 1213-1235, 1757-1827)

- e) FN.3120.3.109.2020 i FN.3120.3.50.2020 – na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin płatności podatku w łącznej kwocie 19,1 tys. zł. Podatnik we wnioskach powoływał się m.in. na obniżone dochody, niski popyt na oferowane towary oraz silną konkurencję, a także pożar magazynu. W toku prowadzonych postępowań organ nie zgromadził jednak dokumentów finansowych podatnika (w aktach badanych spraw były wyłącznie sprawozdania F-01, które nie zawierały wszystkich danych wynikających ze

sprawozdań finansowych) oraz dokumentacji dotyczącej dochodzenia odszkodowania z polisy ubezpieczeniowej spalonego budynku.

Inspektor ds. kontroli wyjaśniła, że organ wziął pod uwagę tylko te okoliczności, które zostały poparte dowodami.

(akta kontroli str. 1213-1235, 1828-1971, 2282-2286)

- f) FNP.3120.11560.2018.Sz – na podstawie której umorzono zaległość podatkową w kwocie 1,1 tys. zł. Podatnik we wniosku o udzielenie ulgi powoływał się na brak przychodów (najemca zrezygnował z lokalu) oraz konieczność podłączenia budynku do centralnego ogrzewania. Z protokołu przesłuchania wynikało jednak, że podatnik posiadał majątek o dużej wartości (w tym m.in. nieruchomości, których był współwłaścicielem oraz środki transportu), oraz nie zgromadzono dowodów potwierdzających wypowiedzenie umowy najmu, na co powoływał się podatnik.

(akta kontroli str. 1213-1235, 1972-2040)

- g) FNP.3120.879.2017.Sz – na podstawie której rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 28,5 tys. zł. Podatnik we wniosku powoływał się na trudną sytuację finansową, spowodowaną utrudnionym dojazdem do jego firmy w związku z budową wiaduktu. Z materiału dowodowego wynikało jednak, że zaległość dotyczyła okresu 2012-2016, a więc nie była sytuacją nadzwyczajną, bowiem powstała przed rozpoczęciem budowy. Organ nie zgromadził również dokumentów dotyczących terminowości obsługi kredytów oraz zapłaty alimentów, nie wyjaśnił również, w jaki sposób – pomimo wygenerowanej straty – podatnik spłacał zobowiązania kredytowe w kwocie ok. 8 tys. zł miesięcznie.

Inspektor ds. kontroli wyjaśniła, że organ wziął pod uwagę tylko te okoliczności, które zostały poparte dowodami.

(akta kontroli str. 1213-1235, 2041-2248, 2282-2286)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że pomimo braku dokumentacji organ uzupełniał brakujące dane w formie przesłuchania strony lub oświadczenia podatnika, które stanowiły jeden z dowodów w sprawie.

NIK nie zgadza się w pełni z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza. Wartość dowodową zeznań strony w postępowaniu podatkowym ocenić można dopiero po konfrontacji ich z innymi dowodami. 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) oraz 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.

(akta kontroli str.2298-2312)

2. W przypadku dziewięciu postępowań dotyczących umorzenia zaległości podatkowych¹⁰⁰ oraz dwóch dotyczących rozłożenia zaległości podatkowych na raty¹⁰¹ (27,5% zbadanych), w których decyzje zostały wydane w terminach od 34 do 56 dni od wpływu wniosku, nie powiadomiono strony o niezalutaniu sprawy w terminie, do czego zobowiązywał art. 140 §1 Ordynacji podatkowej.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że wszystkie sprawy traktowane były przez organ jako szczególnie skomplikowane z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania, którego celem było zebranie materiału dowodowego.

NIK nie zgadza się z argumentacją podaną w wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza, bowiem większość podatników których dotyczyły kwestionowane przez Izbę postępowania ubiegało się o przyznanie ulgi minimum dwa razy, ponadto w toku prowadzonych postępowań wykorzystywano dokumentację zgromadzoną we wcześniejszym rozpatrywanych sprawach.

(akta kontroli str.1213-1234, 2282-2286, 2298-2312)

3. W przypadku dwóch postępowań podatkowych¹⁰² (5% zbadanych) umorzono zaległości podatkowe w kwocie wynoszącej łącznie 0,4 tys. zł, które na dzień złożenia wniosków o udzielenie ulgi nie były zaległością. Było to niezgodne z art. 51§ 1 Ordynacji podatkowej który stanowił, że zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że jeżeli wniosek wpłynął przed upływem terminu płatności podatku, ale decyzja wydana została po jego upływie, zdaniem organu można taką zaległość umorzyć. Podała również, że zaległości umarzone były zgodnie z wnioskiem strony, bowiem oczekiwanie na przeistoczenie się podatku w zaległość przedłuża postępowanie i zwiększa jego koszty.

NIK nie podziela w pełni wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, bowiem zaległość musi istnieć na dzień złożenia wniosku. Jest to zasada utrwalona w orzecznictwie np. wyrok NSA z 7.01.2009 r. (sygn. akt II FSK 1413/07), wyrok WSA w Gdańsku z 5.05.2021 r. (sygn. akt I SA/Gd56/21). W sytuacji, gdy na dzień złożenia wniosku nie było zaległości podatkowej należało odmówić wszczęcia postępowania podatkowego w tej sprawie.

(akta kontroli str.1213-1234, 2298-2312)

4. W przypadku pięciu postępowań¹⁰³ organ podatkowy udzielił pomocy de minimis w formie umorzenia zaległości podatkowych w kwocie wynoszącej łącznie 9,5 tys. zł pomimo tego, iż podatnicy do wniosków nie dołączyli dokumentów, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy publicznej, tj. zaświadczeń o pomocy de minimis, jaką otrzymali w roku, w którym ubiegali się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczeń o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie lub o nieotrzymaniu takiej pomocy. Ponadto w ww. przypadkach podatnicy nie złożyli również formularza informacji, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2a ww. ustawy.

Stosownie do zapisów art. 37 ust. 7 ustawy o pomocy publicznej, do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji, o których mowa w ust. 1, 2 i 5, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi.

Inspektor ds. wymiaru podatków nie podała przyczyny ww. nieprawidłowości, bowiem nie zajmowała się ww. sprawami, zaś z pracownikiem merytorycznie

¹⁰⁰ Decyzje nr FNP.3120.11467.2017, FNP.3120.11013.2017, FNP.3120.11560.2018.Sz, FNP.3120.11200.2018, FNP.3120.1108.2017.Sz, FNP.3120.1074.2018.Sz, FN.3120.1.408.2020, FN.3120.1.406.2020, FN.3120.3.75.2020.

¹⁰¹ Decyzje nr FNP.3120.879.2017.Sz, FNP.3120.356.2018.Sz.

¹⁰² Decyzje nr FNP.3120.11402.2018 z dnia 24.09.2018 r. i FNP.3120.11200.2018 z dnia 10.09.2018 r.

¹⁰³ Decyzje nr Fn.P.3120.2.17 z dnia 2.02.2017 r., Fn.P.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r., Fn.P.3120.2.2018.DL z dnia 4.01.2018 r., Fn.P.3120.14.2018.DL z dnia 28.05.2018 r. i Fn.P.3120.18.2018.DL z dnia 2.10.2018 r.

odpowiedzialnym w trakcie trwania czynności kontrolnych rozwiązano umowę o pracę.

(akta kontroli str. 1237-1239, 2277-2281, 2318-2322)

5. W przypadku dwóch postępowań powadzonych na wniosek jednego podatnika¹⁰⁴ udzielono pomocy de minimis w postaci odroczenia terminu zapłaty podatku pomimo tego, iż nie przedstawił on sprawozdań finansowych za ostatnie 3 lata obrotowe. Obowiązek ich przedstawienia wynikał z §2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹⁰⁵.

Inspektor ds. wymiaru podatków wyjaśniła, że podatnikowi udzielono ulgi podatkowej na podstawie złożonych przez niego dokumentów, w tym sprawozdania F-01 za ostatnie 3 lata, co organ uznał za prawidłowe.

(akta kontroli str. 1237-1239, 2277-2281, 2313-2315)

6. W przypadku trzech postępowań podatkowych¹⁰⁶ zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis wydano od jednego do 11 dni po terminie wydania decyzji, co było niezgodne z §4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń, który stanowił, że w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji zaświadczenie wydaje się wraz z tą decyzją w dniu jej wydania.

Inspektor ds. wymiaru podatków nie wyjaśniła przyczyny opóźnienia w wydaniu zaświadczenia w 2018 r. bowiem nie zajmowała się ww. sprawami, zaś z pracownikiem merytorycznie odpowiedzialnym w trakcie trwania czynności kontrolnych rozwiązano umowę o pracę. Natomiast w przypadku dwóch zaświadczeń z 2020 r. wyjaśniła, że wynikało to z niewiedzy.

(akta kontroli str. 1238-1239, 2277-2281, 2313-2322)

7. Pięć sprawozdań¹⁰⁷ o udzieleniu pomocy de minimis przekazano do UOKiK po terminie określonym w §6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań. Stosownie do tego przepisu, podmiot udzielający pomocy winien przekazywać sprawozdania w terminie 7 dni od dnia udzielenia pomocy, natomiast w ww. przypadkach sprawozdania wysłano z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 47 dni.

Inspektor ds. wymiaru podatków nie podała przyczyn opóźnień trzech sprawozdań, bowiem nie zajmowała się ww. sprawami, zaś z pracownikiem merytorycznie odpowiedzialnym w trakcie trwania czynności kontrolnych rozwiązano umowę o pracę. Natomiast w pozostałych dwóch przypadkach¹⁰⁸ wyjaśniła, że przesłała je nieterminowo, bowiem z opóźnieniem otrzymała dokumentację dotyczącą udzielenia ww. pomocy

(akta kontroli str. 1240, 2277-2281, 2313-2322, 2333-2356)

8. W 12 przypadkach sprawozdania o udzieleniu pomocy de minimis były niezgodne z wydanymi decyzjami, bowiem:

a) w pięciu przypadkach wykazano udzielenie pomocy na podstawie przepisu niezgodnego z zawartym w decyzji o jej udzieleniu¹⁰⁹, w kolejnych trzech nie

¹⁰⁴ Decyzje nr FN.3120.3.109.2020 z dnia 29.06.2020 r. i FN.3120.3.50.2020 z dnia 12.03.2020 r.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 53 poz. 311.

¹⁰⁶ Decyzje nr Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22.01.2018 r., Fn.P.3120.109.2020 z dnia 29.06.2020 r. i FB.3120.3.106.2020 z dnia 26.06.2020 r.

¹⁰⁷ Decyzje nr Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 26.01.2017 r., Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 2.02.2017 r., Fn.P.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r., Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22.01.2018 r. i FNP.3120.209.2019.Sz z dnia 19.04.2019 r.

¹⁰⁸ Dotyczące decyzji nr FNP.3120.209.2019.Sz i Fn.P.3120.4.2018.

¹⁰⁹ Decyzje nr Fn.P.3120.2.2018.DL z dnia 4.01.2018 r., Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22.01.2018 r., Fn.P.3120.14.2018.DL z dnia 28.05.2018 r., FN.3120.3.109.2020 z dnia 29.06.2020 r., FNP.3120.879.2017.Sz z dnia 2.11.2017 r.

sprecyzowano podstawy prawnej dotyczącej rodzaju udzielonej pomocy¹¹⁰, w jednym zaś nie podano żadnej podstawy prawnej¹¹¹,

- b) w jednym przypadku¹¹² nie podano numeru decyzji będącej podstawą udzielenia pomocy, w sześciu¹¹³ zaś podano nieprawidłowy numer decyzji.

Inspektor ds. wymiaru podatków nie była w stanie wyjaśnić nieprawidłowości, które powstały w latach 2017-2019, bowiem nie zajmowała się ww. sprawami, zaś z pracownikiem merytorycznie odpowiedzialnym w trakcie trwania czynności kontrolnych rozwiązano umowę o pracę. W przypadku postępowań z 2020 r. wyjaśniła, że podała omyłkowo zamiast numeru decyzji – numer zaświadczenia o udzielonej pomocy, zaś błędną podstawę prawną podała omyłkowo.

(akta kontroli str. 1240, 2277-2281, 2313-2322, 2333-2356)

9. Organ podatkowy nie wykazał w SHRIMP dwóch podatników¹¹⁴ jako beneficjentów pomocy publicznej, którym na podstawie czterech decyzji umorzył zaległości podatkowe w kwocie wynoszącej łącznie 5,9 tys. zł.

Inspektor ds. wymiaru podatków wyjaśniła, że nie otrzymała od pracownika prowadzącego ww. postępowania podatkowe dokumentacji, wobec czego nie wykazała podatników jako beneficjentów pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1236-1240, 2277-2281, 2318-2322)

10. Nie sporządzono wykazu osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie m.in. podatków w 2017 r. i 2018 r. udzielono pomocy publicznej, pomimo tego, iż w:

- a) 2017 r. dwóm osobom prawnym umorzono zaległości podatkowe w kwocie wynoszącej łącznie 11 979 zł¹¹⁵,
- b) 2018 r. dwóm osobom prawnym oraz dwóm osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą umorzono zaległości podatkowe w kwocie wynoszącej łącznie 17 353 zł¹¹⁶.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. W dniu 24 maja sporządzono brakujące wykazy i zamieszczono je na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 1241-1255, 2291-2297, 2271-2276, 2291-2297, 2323-2332)

11. Nierzetelnie sporządzono wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w 2018 r. w zakresie m.in. podatków udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, bowiem:

- a) nie wykazano podatnika, któremu na podstawie decyzji nr Fn.P.3120.2.2018.DL z dnia 4 stycznia 2018 r. umorzono zaległość podatkową wraz z odsetkami w kwocie wynoszącej łącznie 2 288 zł,
- b) w przypadku jednego podatnika wykazano, że udzielona została ulga w postaci odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości w kwocie

¹¹⁰ Decyzje nr Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 26.01.2017 r., Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 2.02.2017 r. oraz Fn.P.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r.

¹¹¹ Decyzja nr Fn.P.3120.18.2018.DL z dnia 2.10.2018 r.

¹¹² Dotyczy decyzji nr Fn.P.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r.

¹¹³ Dotyczy decyzji nr Fn.P.3120.14.2018.DL z dnia 28.05.2018 r. i Fn.P.3120.18.2018.DL z dnia 2.10.2018 r., FN.3120.3.158.2020 z dnia 8.01.2021 r., Fn.P.3120.7.18DL z dnia 20.03.2018 r., FNP.3120.879.2017.Sz z dnia 2.11.2017 r. i FNP.3120.1.99.2020 z dnia 14.04.2020 r.

¹¹⁴ Decyzje nr FNP.3120.882.2018.Sz z dnia 9.11.2018 r., nr FNP.3120.967.2018.Sz z dnia 8.11.2018 r., nr FNP.3120.11214.2018.Sz z dnia 20.08.2018 r. i nr FNP.3120.1074.2018.Sz z dnia 6.02.2019 r.

¹¹⁵ Decyzja nr Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 2.02.2017 r. na kwotę 1 913 zł, nr Fn.P.3120.44.17.KL z dnia 3.07.2017 r. na kwotę 2 289 zł, nr Fn.P.3120.2.2.17 z dnia 26.01.2017 r. na kwotę 7 777 zł.

¹¹⁶ Decyzja nr FNP.3120.967.2018.Sz z dnia 8.11.2018 r. na kwotę 1 599 zł, nr FNP.3120.11214.2018.Sz z dnia 20.08.2018 r. na kwotę 1 611 zł, nr Fn.P.3120.2.2018.DL z dnia 4.01.2018 r. na kwotę 2 288 zł, nr Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22.01.2018 r. na kwotę 7 779 zł, nr Fn.P.3120.14.2018.DL z dnia 28.05.2018 r. na kwotę 1 514, zł i nr Fn.P.3120.18.2018.DL z dnia 2.10.2018 r. na kwotę 1 515 zł.

7 631 zł, podczas gdy na podstawie decyzji nr Fn.P.3120.4.2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. umorzona została zaległość podatkowa wraz z odsetkami w kwocie wynoszącej łącznie 7 779 zł,

- c) w przypadku jednego podatnika wykazano, że umorzono kwotę 1 515 zł, podczas gdy z decyzji nr Fn.P.3120.14.2018.DL z dnia 28 maja 2018 r. wynikało, że kwota umorzenia wyniosła 1 514 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że ww. nieprawidłowości wynikały m.in. z błędów pracownika sporządzającego wykaz, przeoczenia oraz omyłek pisarskich. W dniu 24 maja br. dokonano poprawek w ww. wykazach i zamieszczono je na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str.1241-1255, 2291-2297, 2271-2276, 2291-2297, 2323-2332)

12. Nierzetelnie sporządzono wykaz osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w 2019 r. w zakresie m.in. podatków udzielono pomocy publicznej, bowiem:

- a) nie wykazano w nim osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, której umorzono zaległość podatkową w kwocie 1 599,00 zł,
b) w przypadku dwóch podatników¹¹⁷ wykazano, że udzielono pomocy publicznej w postaci rozłożenia na raty oraz umorzenia zaległości podatkowej, podczas gdy z decyzji wynikało, iż udzielona pomoc dotyczyła wyłącznie rozłożenia zaległości podatkowej na raty.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że wynikało z błędu pracownika. W dniu 24 maja br. dokonano poprawek w ww. wykazach i zamieszczono je na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str.1241-1255, 2291-2297, 2271-2276, 2291-2297, 2323-2332)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie przyznania ulg podatkowych, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w 55% zbadanych spraw. Dotyczyły one głównie niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej). Stwierdzono również, że 27,5% zbadanych spraw załatwiono nieterminowo. Umorzono również 5% zaległości podatkowych, które na dzień złożenia wniosków o udzielenie ulg zaległościami nie były. Pomimo przeprowadzonej przez RIO kontroli i stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg podatkowych, nadzór nad udzielaniem ulg nadal jest niewystarczający. Na potrzebę objęcia ww. zagadnień szczególnym nadzorem wskazuje również ujęcie tego zagadnienia w planach audytu.

NIK negatywnie ocenia również postępowanie w zakresie realizacji zadań dotyczących udzielania przez organ pomocy publicznej. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w 33% zbadanych spraw, w których podatnicy nie przedłożyli zaświadczeń i oświadczeń określonych w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy publicznej. Nieterminowo wydano również 20% zaświadczeń o udzieleniu pomocy. Nieprawidłowości stwierdzono także w sporządzaniu sprawozdań z udzielonej pomocy, bowiem 47% sporządzono nierzetelnie, a 33% przekazano w terminach niezgodnych z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań. W sprawozdaniach nie wykazano również dwóch podatników, którym udzielono ww. pomocy.

Nieprawidłowości stwierdzono również w upublicznianiu informacji o udzieleniu ulg podatkowych oraz o udzieleniu pomocy publicznej, bowiem nie sporządzono wykazów o udzieleniu pomocy publicznej w latach 2017-2018, a także nierzetelnie sporządzono wykaz o udzieleniu ulg podatkowych w 2018 r. i udzieleniu pomocy publicznej w 2019 r. Zbadane przypadki udzielenia ulg w spłacie należności cywilnoprawnych zgodne były z wewnętrznymi uregulowaniami.

¹¹⁷ Decyzje nr FNP.3120.209.2019.Sz z dnia 19.04.2019 r. i nr FNP.3120.10.2019.AM z dnia 27.05.2019 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 w zakresie wymierzania podatków, udzielania ulg podatkowych oraz udzielania pomocy publicznej wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. NIK zaleca dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań mających na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresach.

Wnioski

1. Opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na okres 3 lat, stosownie do wymogu określonego w art. 25 ust.2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.
2. Sporządzanie wykazów dotyczących upublicznienia zamiaru dzierżawy nieruchomości zgodnie z wymogami art. 35 ust. 2 pkt 3, 9 i 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Zawieranie w umowach dzierżawy zapisów dotyczących zasad waloryzacji stawki czynszu dzierżawnego.
4. Sporządzanie upomnień zawierających wymagane pouczenia.
5. Terminowe wysyłanie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych.
6. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulgi.
7. Udzielanie pomocy de minimis na podstawie wniosków, zawierających wymagane dokumenty o których mowa m.in. w ustawie o pomocy publicznej.
8. Wydawanie zaświadczeń o udzielonej pomocy de minimis w wymaganym terminie oraz rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 13 sierpnia 2021 r.

Kontrolerzy
Joanna Łukasik
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Justyna Lis
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis