



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.08.2021

Andrzej Szymborski  
Burmistrz Pisz  
Urząd Miejski w Pisz  
ul. Gustawa Gizewiusza 5, 12-200 Pisz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pisz, ul. Gustawa Gizewiusza 5, 12-200 Pisz (dalej: Urząd lub Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szymborski, Burmistrz Pisz, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.</li><li>2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.</li><li>3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.</li><li>4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rafał Dmytrenko - specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli Nr LOL/27/2021 z 24 lutego 2021 r.</li><li>2. Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/28/2021 z 24 lutego 2021 r.</li><li>3. Joanna Łukasik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/45/2021 z 29 marca 2021 r.</li><li>4. Piotr Stupienko – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/44/2021 z 26 marca 2021 r.</li><li>5. Beata Saba – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/82/2021 z 29 czerwca 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-12)

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

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Gminie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków oraz opłat lokalnych. Rzetelnie wykonywano czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach i deklaracjach składanych przez podatników oraz rzetelnie prowadzono ewidencję podatkową i bazy danych. Przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości na ogół przestrzegano przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> oraz obowiązujących w tym zakresie uchwał Rady Miejskiej w Pisz. Stwierdzono jednak, że nie w pełni wywiązano się z obowiązku określonego w art. 35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

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

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

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

gdyż nie zamieszczano na stronie internetowej Urzędu oraz nie wywieszano w siedzibie niektórych wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem<sup>4</sup>.

W Urzędzie podejmowano działania mające na celu zwiększanie dochodów własnych, m.in. dokonywano analiz sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy, a Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej w Piszcu 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.

Na ogół prawidłowe były również działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości o charakterze publicznoprawnym. Systematycznie monitorowano bowiem wpływ należności, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Odnotowano jednak przypadki wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych<sup>5</sup> w terminach niezgodnych z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją w sprawie ewidencji poboru i opłat<sup>6</sup> oraz nie w pełni rzetelnie prowadzono Rejestr działań informacyjnych<sup>7</sup>.

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

- nieprzestrzeganiu wymogów określonych w art. 122 i 187 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>, ponieważ w większości zbadanych postępowań (72,5%) nie w pełni wywiązano się z obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego, pozwalających m.in. na zweryfikowanie sytuacji finansowej wnioskodawców,
- udzielaniu pomocy de minimis, pomimo że wnioskodawcy nie złożyli wszystkich wymaganych przepisami dokumentów (26,7% badanych spraw),
- nierzetelnym przeprowadzeniu postępowań w zakresie przyznawania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych (100% badanych spraw), gdyż ograniczono się jedynie do przyjęcia oświadczeń o stanie majątkowym, natomiast nie zweryfikowano wskazanych w nich okoliczności uzasadniających przyznanie ww. ulg.

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 publicznych<sup>9</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności**

Opis stanu faktycznego

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

1.1. W latach 2017-2020 dochody własne Gminy Pisz<sup>10</sup> wyniosły odpowiednio: 43 211 tys. zł; 49 123 tys. zł; 56 512 tys. zł oraz 57 172 tys. zł, co stanowiło: 38,9%, 40,2%, 41,7% oraz 40,1% dochodów ogółem.

<sup>4</sup> Lokali mieszkalnych w latach 2017-2020 oraz lokali użytkowych w 2017 r. i 2019 r.

<sup>5</sup> 10 upomnień na 126 zbadanych oraz 19 tytułów wykonawczych na 104 zbadane.

<sup>6</sup> Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat, stanowiąca Załącznik Nr 3 do Zarządzenia Burmistrza Piszca Nr 49/11 z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie polityki rachunkowości z dnia 29 kwietnia 2011 r., dalej: Instrukcja w sprawie podatków.

<sup>7</sup> Rejestr założono dnia 23 września 2016 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Dalej: Gmina.

W 2020 r. odnotowano wzrost dochodów własnych Gminy w porównaniu do roku poprzedniego o 660 tys. zł (o 1,2%), a wynikało to głównie ze wzrostu pozostałych dochodów własnych z 19 114 tys. zł do 21 803 tys. zł, tj. o 2 689 tys. zł (o 14,1%), w tym m.in. wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami o 904 tys. zł (o 15,1 %) i opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o 38 tys. zł (o 6,2%).

W tym okresie odnotowano natomiast spadek dochodów z tytułu:

- podatków z 16 699 tys. zł do 16 055 tys. zł, tj. o 644 tys. zł (o 3,9%), w tym m.in. podatku od nieruchomości (o 868 tys. zł, tj. o 6,5%), podatku od środków transportowych (8 tys. zł, tj. o 1,7%),
- opłat z 537 tys. zł do 495 tys. zł, tj. o 42 tys. zł (o 7,2%), w tym m.in. z tytułu opłaty skarbowej (o 37 tys. zł, tj. o 11,8%), targowej (o 8 tys. zł, tj. o 7,5% co było skutkiem pandemii Covid-19) i eksploatacyjnej (o 3 tys. zł, tj. o 42,9%).
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych o 699 tys. zł (o 29%) i od osób fizycznych – 1 041 tys. zł (o 5,4%).

(akta kontroli str. 12-15)

**1.2.** Według Skarbnik, z uwagi na spadek dochodów własnych oraz wzrost wydatków z tytułu przeciwdziałania skutkom Covid-19, w Gminie w pierwszej kolejności ograniczono wydatki bieżące. W 2020 r. nie było korekty planowanych i realizowanych zadań inwestycyjnych, zaś budżet na 2021 r. opracowano mając na względzie skutki społeczne i gospodarcze kryzysu związanego z pandemią.

(akta kontroli str. 16-17)

**1.3.** Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. liczba nieruchomości w użytkowaniu wieczystym wynosiła 651, w tym 188 do których zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>11</sup>. Do końca 2019 r. wydano 188 zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności, obejmujące 2 311 lokali mieszkalnych.

Wpływy z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w latach 2017-2018 wynosiły odpowiednio: 249 tys. zł i 261 tys. zł, zaś w latach 2019-2020 – 218 tys. zł i 185 tys. zł. Wpływy z opłat za nabycie prawa własności w latach 2019-2020 wyniosły 367 tys. zł i 90 tys. zł.

Przy dokonywaniu opłat za nabycie prawa własności, osoby zainteresowane mogły skorzystać z bonifikaty na zasadach określonych w art. 9a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, tj. z 99% bonifikaty od opłaty przekształceniowej użytkowania wieczystego dla:

- osób, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz osób, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność przed ukończeniem 16 roku życia, lub zamieszkujących w dniu przekształcenia z tymi osobami opiekunów prawnych lub przedstawicieli ustawowych tych osób,
- członków rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 2040, dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348, ze zm.).

Z bonifikat od opłat za nabycie prawa własności skorzystało 40 (1,7%) właścicieli lokali mieszkalnych, a łączna kwota udzielonych bonifikat wynosiła 63,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 18-19)

Na podstawie analizy dokumentacji związanej z 40 losowo wybranymi zaświadczeniami potwierdzającymi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (21,3% wydanych zaświadczeń), ustalono, że:

- wszystkie zaświadczenia spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego,
- 38 zaświadczeń przekazano terminowo do wydziałów ksiąg wieczystych sądów właściwych dla nieruchomości podlegających przekształceniu, a w dwóch przypadkach terminy przekroczone o 1 i 21 dni, co szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 1),
- opłaty za nabycie prawa własności nieruchomości oraz bonifikaty od tych opłat były naliczane i pobierane prawidłowo.

(akta kontroli str. 20-25)

Według Skarbnik Gminy, wejście w życie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oznacza zmniejszenie wpływów do budżetu gminy w przyszłości. Skarbnik podkreśliła, że prawo użytkowania wieczystego ustanowione na okres 99 lat (z możliwością przedłużenia) stanowiło jedno ze źródeł dochodów Gminy, a wejście w życie ww. ustawy spowodowało skrócenie okresu wnoszenia opłat do 20 lat. Oznacza to utratę corocznych przyszłych dochodów z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, skutkującą zmniejszeniem wpływów do budżetu Gminy o około 87 tys. zł rocznie. Skarbnik wskazała również, że ze względu na uiszczenie opłat jednorazowych z tytułu przekształcenia, wpływy do budżetu gminy w latach 2019-2020 zwiększyły się, natomiast w 2021 r. nastąpi obniżenie dochodów budżetu o około 31 tys. zł.

(akta kontroli str. 26)

**1.4.** W latach 2017-2020 Urząd otrzymywał od organów nadzoru budowlanego informacje m.in. o: pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części i wyłączeniu całości lub części obiektu budowlanego z użytkowania. Z informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piszcu wynikało, że w okresie objętym kontrolą przekazano do użytkowania łącznie 388 budynków<sup>13</sup>, w tym 80 w 2017 r., 110 w 2018 r., 95 w 2019 r. oraz 103 w 2020 r. Otrzymywane informacje były porównywane/weryfikowane z prowadzonymi w Urzędzie ewidencjami, w tym ewidencją podatkową nieruchomości oraz ewidencją gruntów i budynków, które podlegały stosownej aktualizacji. W efekcie we wszystkich przypadkach ustalono podatnikom należy podatek.

(akta kontroli str. 27-31)

Analiza 40 losowo wybranych spraw<sup>14</sup> z lat 2017-2020 wykazała, że w przypadku:

- Osób fizycznych:
  - dziewięć informacji dotyczących zobowiązania podatkowego przedłożono w terminie określonym w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>15</sup>, tj. 14 dni od dnia zaistnienia zdarzenia, które miało wpływ na wysokość opodatkowania;

<sup>13</sup> W tym budynki nowe oraz budynki rozbudowywane, nadbudowywane, przebudowane oraz adaptowane.

<sup>14</sup> Do badania wytypowano próbę 20 spraw dotyczących osób fizycznych i 20 spraw dotyczących osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

- pozostałych 11 informacji przedłożono z przekroczeniem ww. terminu o dziewięć dni (jeden przypadek), do 30 dni (sześć przypadków) oraz powyżej 30 dni (cztery przypadki). W sytuacjach nieterminowego składania informacji, Urząd wzywał podatników do ich składania, a w jednym przypadku przeprowadził postępowanie w celu określenia zobowiązania podatkowego.
- Osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej:
  - 13 deklaracji na podatek od nieruchomości na dany rok złożono do 31 stycznia lub w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, tj. zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;
  - pozostałych siedem deklaracji przedłożono nieterminowo, a przekroczenia wyniosły do tygodnia (cztery przypadki) i do miesiąca (trzy przypadki). W sytuacjach nieterminowego składania deklaracji Urząd wzywał podatników do ich składania.

Ww. przypadki opóźnienia w złożeniu informacji i deklaracji nie miały konsekwencji finansowych dla budżetu gminy, gdyż wszystkim osobom fizycznym naliczono podatek w prawidłowej wysokości, a osoby prawne zapłaciły raty podatku w terminach ustawowych.

(akta kontroli str. 34-36)

**1.5.** Na podstawie badania próby 25 spraw związanych z wydaniem decyzji podatkowych ustalano ponadto, że:

- dokonywano czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach/deklaracjach składanych przez podatników z danymi źródłowymi (m.in. aktami notarialnymi w przypadku sprzedaży lub darowizny nieruchomości) oraz danymi zawartymi w ewidencjach prowadzonych w Urzędzie oraz z ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Pisz, a dokonanie tych czynności było dokumentowane w postaci adnotacji urzędowych,
- decyzje podatkowe wysłane do podatników odpowiadały wymogom określonym w art. 210 Ordynacji podatkowej, ponadto zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym,
- stawki podatku zastosowane w decyzji były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską<sup>16</sup>,
- decyzje wysłano do wszystkich współwłaścicieli,
- decyzje podatkowe były przekazywane podatnikom w sposób umożliwiający zapłatę podatku w ustawowych terminach.

(akta kontroli str. 37-42)

**1.6.** Zagadnienia dotyczące przeprowadzania kontroli podatkowych uregulowane były w Zarządzeniu Burmistrza Pisz Nr 118/12 z dnia 29 listopada 2012 r.<sup>17</sup>, zgodnie z którym corocznie planowano przeprowadzanie 15 kontroli podatkowych.

W badanym okresie Urząd przeprowadził łącznie 60 kontroli podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości (po 15 kontroli w każdym roku), którymi objęto losowo 50 nieruchomości w 2017 r. (0,6% nieruchomości ogółem), 28 (0,3%) w 2018 r., 27 (0,3%) w 2019 r. oraz 37 (0,4%) nieruchomości w 2020 r. Celem przeprowadzanych kontroli podatkowych było sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązali się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Pisz Nr XXXIX/316/16 z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

<sup>17</sup> Zarządzenie Burmistrza Pisz Nr 118/12 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Pisz oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy Pisz, wraz z załącznikami określającymi cele i zadania na lata 2016-2018 oraz 2019-2020.

W wyniku przeprowadzonych kontroli podatkowych:

- w 12 przypadkach (20%) nie wykryto nieprawidłowości,
- w 48 przypadkach (80%) wykryto nieprawidłowości związane z заниzeniem (40 przypadków) lub zawyżeniem (osiem przypadków) podstawy opodatkowania i wystawiano decyzje podatkowe ustalające prawidłowy wymiar podatku<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 43-85)

**1.7.** W Urzędzie prowadzono bazę podatkową zawierającą dane pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. Baza prowadzona była w systemie PUMA i 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 Urząd otrzymywał w formie papierowej ze Starostwa Powiatowego w Piszcu<sup>19</sup>. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>20</sup>, jednak przekazywano je nieregularnie. Jak wyjaśniła Z-ca Naczelnika Wydziału Finansowego, prośby o terminowe przekazywanie informacji podatkowej kierowano do Starostwa telefonicznie. Dodała również, że dane o pojazdach pozyskiwane były także od podatników.

(akta kontroli str. 86-104)

W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęły 794 deklaracje na podatek od środków transportowych, w tym 193 deklaracje w 2017 r., 219 w 2018 r., 199 w 2019 r. i 183 w 2020 r.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej zgłoszenia 20 pojazdów do opodatkowania podatkiem od środków transportowych, a zarejestrowanych w latach 2017-2020<sup>21</sup> stwierdzono, że aktualizowania bazy podatkowej dokonywano po uzyskaniu ze Starostwa informacji o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych jak i po złożeniu deklaracji podatkowej przez podatnika. I tak w: 11 przypadkach nastąpiło to przed otrzymaniem przez Urząd informacji ze Starostwa (co wynikało z wcześniejszego złożenia przez podatnika korekty deklaracji podatkowej), a w pozostałych – po otrzymaniu przez Urząd ww. informacji. W pięciu przypadkach wzywano podatników do złożenia ww. deklaracji, w tym w jednym przypadku wydano decyzję wymiarową.

(akta kontroli str. 99, 105-106)

**1.8.** Analiza 20 wybranych dokumentacji<sup>22</sup> w zakresie prawidłowości i terminowości ustalania i pobierania podatku od środków transportowych wykazała, że:

- W 18 przypadkach deklaracje sporządzono na formularzu według ustalonego wzoru<sup>23</sup>, w dwóch<sup>24</sup> pomimo niezgodności ze wzorem Urząd nie wzywał do

<sup>18</sup> W 47 przypadkach podatnicy zapłacili należny podatek, natomiast w jednym przypadku podatnik nie zapłacił ustalonego podatku w kwocie 7,72 tys. zł. Urząd dochodził przedmiotowej należności (m.in. zaległość została zabezpieczona przez wpis na hipotekę przymusową), jednak w wyniku prowadzonego postępowania egzekucyjnego uzyskano jedynie 3,0 tys. zł. W październiku 2020 r. Sąd Rejonowy w Olsztynie ogłosił upadłość dłużnika, a w listopadzie 2020 r. wierzytelność zgłoszono syndykowi masy upadłościowej.

<sup>19</sup> dalej: Starostwo.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 68, ze zm.

<sup>21</sup> Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych deklaracji, (po 5 z każdego roku objętego kontrolą dotyczących).

<sup>22</sup> Do badania losowo wybrano 20 dokumentacji oraz 16, w których deklaracje wpłynęły do Urzędu od 91 do 284 dni od dnia otrzymania przez Urząd informacji ze Starostwa powiatowego o pojazdach.

<sup>23</sup> Wzór deklaracji określony został w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 19 listopada 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2025) i z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2436).

<sup>24</sup> Deklaracja na podatek od środków transportowych na 2017 r. (kartoteka nr 58) i deklaracja na podatek od środków transportowych na 2019 r. (kartoteka nr 152).

złożenia deklaracji na prawidłowym formularzu. Jak wyjaśnili pracownicy Urzędu, zostało to przeoczone.

- W trzech sprawach jednokrotnie wzywano podatnika do złożenia deklaracji, zaś w dwóch nie podjęto takich działań. Jak wyjaśniła pracownik Urzędu w jednym przypadku złożona deklaracja z opóźnieniem (jednak do 15 lutego) nie miała wpływu na wysokość zobowiązania podatkowego, zaś w drugim podatnika informowano telefonicznie, a wysłanie wezwania przeoczone.
- We wszystkich sprawach nie weryfikowano prawidłowości i kompletności danych wykazanych przez podatników w deklaracjach. Braki dotyczyły m.in. masy całkowitej pojazdu, liczby osi czy rodzaju zawieszenia i nie miały wpływu na wymiar podatku.
- Wszystkich wpłat dokonano na właściwy rachunek bankowy Gminy (art. 9 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych).
- W 16 przypadkach wpłat dokonano w dwóch ratach<sup>25</sup>, zaś w czterech jednorazowo.
- W 24 przypadkach wpłat (cztery wpłaty jednorazowe i 20 rat) dokonano terminowo<sup>26</sup>, zaś w przypadku 12 rat z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 38 dni od daty ustawowego terminu zapłaty.
- W jednym przypadku wysłano do podatnika upomnienie z uwagi na nieopłacenie raty podatku w terminie, zaś w pięciu prowadzono działania tzw. egzekucji miękkiej (ponaglenia telefoniczne).
- We wszystkich objętych badaniem przypadkach, w których pojazd powinien zostać opodatkowany, określono wymiar podatku od momentu powstania obowiązku podatkowego.
- W jednym przypadku (z 12 nieterminowych rat) naliczono odsetki, zaś w 11 przypadkach ich nie naliczono, ponieważ kwota odsetek nie przekraczała 3-krotności opłaty pocztowej.
- W 19 przypadkach prawidłowo naliczono podatek od środków transportowych, zaś w jednym<sup>27</sup> – podatek za lata 2016-2019 naliczono nieprawidłowo. Podatnik w trakcie kontroli NIK został wezwany do złożenia wyjaśnień, w wyniku których złożył korektę deklaracji. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 2).

(akta kontroli str. 107-209)

**1.9.** Wysokość planowanych i zrealizowanych przez Gminę dochodów z majątku w poszczególnych latach objętych kontrolą była następująca: w 2017 r. – 4 088 tys. zł i 4 135 tys. zł (101,1% zaplanowanych); w 2018 r. – 9 856 tys. zł i 6 509 tys. zł (66%); w 2019 r. – 4 210 tys. zł i 4 904 tys. zł (116,5%); w 2020 r. – 4 262 tys. zł i 4 664 tys. zł (109,4%).

W latach 2017-2020 dochody z majątku gminy stanowiły odpowiednio: 9,6%, 13,3%, 8,7% i 8,2% dochodów własnych.

Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Nieruchomości wyjaśnił, że niezrealizowanie planu budżetu w 2018 r. wynikało z uzyskania znacznie mniejszych niż założono dochodów z tytułu zbycia mienia gminnego.

(akta kontroli str. 210-211)

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1, podatek od środków transportowych co do zasady płatny jest w dwóch ratach proporcjonalnie do czasu trwania obowiązku podatkowego.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1, podatek od środków transportowych co do zasady płatny jest w terminie do dnia 15 lutego i do dnia 15 września każdego roku.

<sup>27</sup> Kartoteka nr 13.



**1.10.** W 2020 r. w Gminie opracowano i przyjęto plan wykorzystania zasobu nieruchomości<sup>28</sup>. W planie tym ujęto, na podstawie art. 25 ust. 2a ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. dane dotyczące nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozy dotyczące udostępniania nieruchomości zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, a także program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Plan nakreślał główne kierunki działań na okres 3 lat i określał metodę ewidencjonowania zasobu nieruchomości w Urzędzie w formie elektronicznej.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2018 r. przeoczono obowiązek sporządzenia ww. planu, zaś w 2019 r. trwały prace nad jego opracowaniem.

(akta kontroli str. 213-218, 249-252)

**1.11.** W okresie objętym kontrolą w Gminie:

- sprzedano 162 nieruchomości za kwotę wynoszącą łącznie 10 010 tys. zł, w tym 36 nieruchomości za kwotę 2 236,8 tys. zł w 2017 r., 44 (1 998,4 tys. zł) w 2018 r., 50 (2 799,8 tys. zł) w 2019 r. i 32 (2 975 tys. zł) w 2020 r.,
- wydierzawiono 2 427 nieruchomości za kwotę wynoszącą łącznie 1 614,5 tys. zł, w tym 643 nieruchomości za kwotę 401,7 tys. zł w 2017 r., 531 (438,1 tys. zł) w 2018 r., 838 (393,2 tys. zł) w 2019 r. i 415 (381,5 tys. zł) w 2020 r.,
- wynajęto 1 237 nieruchomości za kwotę wynoszącą łącznie 2 009,4 tys. zł, w tym 341 nieruchomości<sup>29</sup> za kwotę 520,5 tys. zł w 2017 r., 332 (502,8 tys. zł) w 2018 r., 326 (506,6 tys. zł) w 2019 r. i 238 (479,5 tys. zł) w 2020 r.

Analiza 24 spraw dotyczących sprzedaży, dzierżawy i najmu nieruchomości<sup>30</sup> w zakresie zgodności z planem wykorzystania zasobu nieruchomości wykazała, że ujęto w nim wszystkie zbadane nieruchomości. Wszystkie objęte badaniem nieruchomości zostały również ujęte w odpowiednich planach finansowych.

Analiza dokumentacji ww. spraw wykazała, że metodą ustalenia wartości nieruchomości w przypadku:

- Czterech (wszystkich) nieruchomości wystawionych do sprzedaży były operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawców majątkowych.
- 16 nieruchomości wydierzawionych i czterech wynajętych były stawki czynszu określone dwoma Zarządzeniami Burmistrza<sup>31</sup>. Stawki te nie były aktualizowane od 2007 r. w przypadku minimalnych stawek rocznego czynszu dzierżawnego i od 2011 r. w przypadku stawki bazowej czynszu regulowanego za najem lokalu mieszkalnego.

Burmistrz wyjaśnił, że nie aktualizowano stawki bazowej czynszu regulowanego za najem lokalu mieszkalnego od 2011 r., ponieważ pracownicy merytoryczni nie zgłaszali potrzeby aktualizacji ww. stawek, zaś stawki rocznego czynszu dzierżawnego to minimalne stawki. Obecnie podjęte zostaną prace w celu ich zaktualizowania.

(akta kontroli str. 212-220, 253-256)

<sup>28</sup> Zarządzenie Nr 37/2020 Burmistrza Pisz z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2020-2022, dalej: plan.

<sup>29</sup> Lokali użytkowych i mieszkalnych.

<sup>30</sup> Cztery sprawy dotyczące sprzedaży nieruchomości (po jednej z każdego roku objętego kontrolą), 16 spraw w zakresie dzierżaw i cztery umowy najmu lokalu mieszkalnego (po jednej z każdego roku objętego kontrolą).

<sup>31</sup> Zarządzenie Nr 90/07 Burmistrza Pisz z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie minimalnych stawek rocznego czynszu dzierżawnego, Zarządzenie Nr 77/2011 Burmistrza Pisz z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie określenia stawki bazowej czynszu regulowanego za najem lokalu mieszkalnego na terenie Gminy Pisz.

**1.12.** W latach 2017-2020 Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawach majątkowych Gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub ich wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Analiza 20 losowo wybranych umów dotyczących wydzierżawiania i najmu w latach 2017-2020 wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach nieruchomości zbywano w drodze bezprzetargowej,
- we wszystkich przypadkach podpisana umowa była kolejną umową zawartą z dotychczasowym dzierżawcą (do zawarcia której uzyskano zgodę Rady Miejskiej),
- w sześciu przypadkach umowy zawarto na okres dłuższy niż 3 lata, w tym jedną na okres 10 lat (na zawarcie których uzyskano zgody Rady Miejskiej),
- w przypadku wszystkich (16) umów dzierżawy informacje o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zarządzeniem Burmistrza, poprzez wywieszenie wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP),
- w przypadku wszystkich (4) umów najmu nie upubliczniono informacji o zamiarze najmu nieruchomości, co szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 3).

Analiza upubliczniania informacji o zamiarze najmu nieruchomości w latach 2017-2020 wykazała, że w Urzędzie w tych latach zawarto z nowymi najemcami łącznie 68 umów najmu<sup>32</sup> lokalu mieszkalnego i dwie umowy najmu lokalu użytkowego (po jednej w 2019 r. i 2020 r.). Jedynie w 2020 r. na stronach internetowych Urzędu zamieszczono jeden wykaz lokalu użytkowego przeznaczonego do oddania w najem oraz wywieszono ten wykaz na tablicy informacyjnej Urzędu. Nie wywieszono takich informacji odnośnie 68 lokali mieszkalnych i jednego użytkowego, co opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości” (pozycja nr 3).

(akta kontroli str. 221-238)

W objętych ww. analizą wszystkich umowach zabezpieczono prawo do rozwiązania ich w każdym czasie, bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedotrzymania przez dzierżawcę warunków umowy oraz w przypadku dopuszczenia się zwłoki z zapłatą czynszu przez okres ponad trzech miesięcy. W umowach tych zawarto zapisy dotyczące zasad i zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia. W przypadku dwóch umów dzierżawy i czterech umów najmu nieruchomości, zawartych na okres dłuższy niż 3 lata (wszystkich objętych badaniem), zawarto zapisy dotyczące m.in. warunków waloryzacji czynszu<sup>33</sup>. W przypadku czterech umów najmu określono zasady ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu.

(akta kontroli str. 239-240)

W 11 objętych ww. badaniem przypadkach opłaty wnoszono terminowo, zaś w dziewięciu podjęto czynności informacyjne, w tym w trzech wysłano wezwania do zapłaty i skierowano dwa pozwy sądowe. We wszystkich przypadkach nieterminowych wpłat naliczono odsetki.

(akta kontroli str. 241)

<sup>32</sup> Po 21 umów w latach 2017-2018, 23 umowy w 2019 r. i trzy w 2020 r.

<sup>33</sup> O średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez prezesa GUS do 31 marca każdego roku.

**1.13.** W okresie objętym kontrolą w Gminie nie ustalono opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału oraz wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

W Urzędzie ustalono wysokości stawek opłaty adiacenckiej równe stawkom określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami, tj. w wysokości: 30% różnicy pomiędzy wartością, jaką miała nieruchomość przed i po podziale<sup>34</sup> i 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu<sup>35</sup>. W latach 2017-2020 w Urzędzie wydano łącznie 409 decyzji orzekających podział nieruchomości<sup>36</sup>, w tym: 99 decyzji w 2017 r., 95 w 2018 r., 86 w 2019 r. i 129 w 2020 r.

Analiza czterech protokołów odbioru końcowego inwestycji zrealizowanych w latach 2017-2020 wykazała, że w jednym przypadku zakres inwestycji dotyczył budowy drogi gminnej wraz z budową sieci kanalizacji deszczowej<sup>37</sup>, zaś w trzech przypadkach jedynie przebudowy dróg gminnych. Budowa ww. sieci mogłaby stanowić przedmiot naliczenia opłaty adiacenckiej.

Burmistrz wyjaśnił, dokona analiz inwestycji pod kątem możliwości naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Podał również, że w przypadku 310 decyzji podziałowych zostaną podjęte działania dotyczące ewentualnego naliczenia ww. opłaty.

(akta kontroli str. 249-252, 259-328)

**1.14.** W 2020 r. wydano trzy decyzje<sup>38</sup> o ustaleniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>39</sup> i pobrano z tego tytułu łącznie 8,2 tys. zł. W latach 2012-2020 na terenie Gminy Pisz uchwalono siedem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>40</sup>, zaś na terenie Miasta Pisz pięć mpzp i dwie zmiany mpzp. Obszar objęty planami wynosił 2 482,9 ha. Wysokość stawek opłat planistycznych określono w tych planach na poziomie od 0,1% do 30% wzrostu wartości nieruchomości, określonej jako różnica pomiędzy wartością nieruchomości przed wejściem w życie mpzp, a wartością na dzień zbycia. Stosownie do zapisów art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>41</sup>, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

W trakcie kontroli stwierdzono, że od 21 listopada 2019 do 31 grudnia 2019 r. odnotowano wpływ 66 wypisów aktów notarialnych zawierających umowy odpłatnego zbycia nieruchomości, bez wyodrębnienia liczby nieruchomości położonych na obszarach objętych mpzp, zaś w 2020 r. wpłynęło 799 takich wypisów. W trakcie kontroli NIK nie uzyskano danych dotyczących liczby wypisów

<sup>34</sup> Na podstawie uchwały Nr XVII/165/07 Rady Miejskiej w Piszcu z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

<sup>35</sup> Na podstawie uchwały Nr XIX/217/04 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej.

<sup>36</sup> Dalej: decyzja podziałowa.

<sup>37</sup> Protokół odbioru końcowego z 31 sierpnia 2018 r.

<sup>38</sup> Decyzja Nr 1/19/20 z 13 stycznia 2020 r. (ostateczna – 30 stycznia 2020 r.), Decyzja Nr 1/20 z 14 grudnia 2020 r. (ostateczna – 7 stycznia 2021 r.), Decyzja Nr 2/20 z 14 grudnia 2020 r. (ostateczna – 7 stycznia 2021 r.).

<sup>39</sup> Dalej: opłata planistyczna.

<sup>40</sup> Dalej: mpzp.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

z okresu od 1 stycznia 2017 r. do 20 listopada 2019 r. ze względu na przekazanie dzienników wpływu Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie.

W Urzędzie nie ustalono pisemnych zasad postępowania z wypisami aktów notarialnych wpływającymi do Urzędu. Jak wyjaśnił Burmistrz, postępowanie z ww. wypisami odbywało się na podstawie instrukcji kancelaryjnej oraz obiegu dokumentów w Urzędzie.

W Urzędzie nie prowadzono również bazy nieruchomości objętych mpzp i nie posiadano wiedzy odnośnie liczby nieruchomości dla których uchwalono lub zmieniono mpzp, a które zostały sprzedane w latach 2012-2020. Burmistrz wyjaśnił, że przepisy nie nakładają obowiązku prowadzenia takiej bazy, a wpływające wypisy aktów notarialnych były na podstawie instrukcji kancelaryjnej przekazywane na stanowiska merytoryczne odpowiedzialne za czynności związane z tymi wypisami.

Analiza trzech decyzji o ustalenie opłaty planistycznej wykazała, że:

- w dwóch przypadkach wszczęto postępowanie w terminie 40 dni od dnia wpływu do Urzędu aktów notarialnych, zaś w jednym w terminie 97 dni,
- we wszystkich przypadkach wysokość opłat naliczono na podstawie stawki ustalonej w mpzp,
- wartości nieruchomości określano na podstawie operatów szacunkowych, wykonanych przez rzeczoznawców majątkowych<sup>42</sup>,
- wszystkie opłaty zostały wniesione po terminie, w tym w jednym przypadku wystawiono tytuł wykonawczy, a w dwóch wysłano upomnienia.

(akta kontroli str. 249-252, 329-338)

**1.15.** W okresie objętym kontrolą w Gminie nie korzystano z możliwości pobierania opłaty reklamowej na podstawie art. 17a ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Opłaty takie były pobierane za umieszczenia reklamy na terenach, obiektach lub urządzeniach komunalnych na podstawie Zarządzenia Nr 90/07 Burmistrza Pisz z dnia 9 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego.

Łączna kwota wpływów z ww. opłaty reklamowej wyniosła 13 tys. zł w 2017 r. (sześć obowiązujących umów), 18 tys. zł w 2018 r. (siedem), 7,1 tys. zł w 2019 r. – (pięć), zaś 5,2 tys. zł w 2020 r. (sześć).

Burmistrz wyjaśnił, że podjęcie uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty reklamowej przez Radę Miejską w Pisz na podstawie art. 17a ww. ustawy nie jest obligatoryjne, więc odstąpiono od jej przygotowania.

(akta kontroli str. 249-252, 339-340)

Przeprowadzone oględziny pięciu ulic w centrum Pisz o łącznej długości ok. 3,7 km, wykazały, że przy ulicy Warszawskiej stwierdzono pięć przypadków umieszczenia w przestrzeni publicznej stałej reklamy, potencjalnie mogącej stanowić przedmiot naliczenia opłaty reklamowej.

(akta kontroli str. 341-345)

**1.16.** W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły łącznie 24 skargi, w tym jedna dotycząca niewydania skarżącemu zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, druga zaś – niewyznaczenia skarżącemu, który nabył w drodze przetargu nieruchomość gminną, terminu i miejsca podpisania aktu notarialnego przenoszącego własność nieruchomości. Analiza dokumentacji związanej z ww. skargami wykazała, że w pierwszym

<sup>42</sup> Operaty szacunkowe wpływały do Urzędu w terminie od 66 do 132 dni od wpływu aktu notarialnego.

przypadku skargę uznano za zasadną i wydano skarżącemu przedmiotowe zaświadczenie, w drugim zaś uznano skargę za nieuzasadnioną.

Analiza dokumentacji związanej z ww. skargami wykazała, że przy ich rozpatrywaniu przestrzegano zasad i terminów określonych w dziale VIII Kpa oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 346-352)

**1.17.** W latach 2017-2020 zagadnienia związane z ustalaniem i poborem podatków oraz opłat lokalnych nie były przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego. Również na 2021 r. nie zaplanowano badań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 353-391)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Dwa zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>44</sup> zostały przekazane do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Piszcu z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 1 i 21 dni w stosunku do terminu określonego w art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że opóźnienie w przekazaniu ww. zaświadczeń było spowodowane bardzo dużą liczbą załatwianych spraw w tym zakresie. W przeciągu jednego roku wydano blisko tysiąc zaświadczeń, gdzie większość wymagała czasochłonnego przygotowania niezbędnych informacji, w tym m.in. sprawdzenia stanu prawnego w księgach wieczystych, analizy zapisów w rejestrze gruntów itd., przy czym należy zauważyć, że wydawanie zaświadczeń w przedmiotowych sprawach stanowiło dodatkowy, poza istniejącym, zakres pracy.

(akta kontroli str. 20-25, 257-258)

**2.** W jednym przypadku<sup>45</sup> podatnik w deklaracji na podatek od środków transportowych wykazał dane pojazdów niezgodne ze stanem faktycznym. W wyniku zaniechania przez Urząd weryfikacji prawidłowości danych zawartych w ww. deklaracji nastąpiło zaniżenie wymiaru podatku za lata 2016-2019. W trakcie kontroli NIK (25 czerwca 2021 r.) wezwano podatnika do złożenia wyjaśnień, na skutek których złożył on korektę ww. deklaracji i wpłacił łącznie kwotę 1 214 zł.

Pracownik Urzędu wyjaśniła, że do naliczenia podatku zastosowano dane z programu PUMA, wprowadzone w 2007 r. Dopiero w trakcie kontroli okazało się, że są one błędne.

(akta kontroli str. 107-209)

**3.** W Urzędzie nie zamieszczono na stronie internetowej oraz nie wywieszono w siedzibie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem:

- 68 lokali mieszkalnych w latach 2017-2020,
- jednego lokalu użytkowego w 2019 r.,

co było niezgodne z obowiązkiem określonym w art. 35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że wykazy te należy wywieszać na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszczać na stronach internetowych właściwego urzędu.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 221-238, 253-254)

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 5 poz. 46.

<sup>44</sup> Nr ZPN.6826.176.2019 z 16 września 2019 r. oraz Nr ZPN.6826.10.2019 z 19 lutego 2019 r.

<sup>45</sup> Kartoteka nr 13.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Rzetelnie wykonywano czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach i deklaracjach podatkowych, prawidłowo prowadzono ewidencję podatkową i bazy danych oraz prowadzono kontrole podatkowe. Nieprawidłowość stwierdzono jedynie w jednym przypadku, w którym na skutek niezwyfikowania danych zawartych w deklaracji nastąpiło zaniżenie wymiaru podatku.

Prawidłowo realizowano także zadania wynikające z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, tj. prawidłowo wydawano zaświadczenia o zmianie własności przekształcanych nieruchomości, a sprzedaży i dzierżawy nieruchomości gminnych dokonywano z zastosowaniem odpowiednich przepisów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieterminowego wydania dwóch zaświadczeń potwierdzających przekształcenie nieruchomości oraz nieupublicznienia wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W Urzędzie na bieżąco analizowano sytuację finansową Gminy, a wyniki tych analiz były podstawą do opracowywania projektów uchwał budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu, dokumentów o charakterze strategicznym oraz corocznych raportów o stanie gminy. Nie opracowano jednak strategii w zakresie dotyczącym możliwości zwiększania dochodów własnych w formie pisemnej. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, nie było podstaw prawnych do opracowania takiego dokumentu.

(akta kontroli str. 392-396)

**2.2.** W badanym okresie Gmina nie korzystała ze wszystkich możliwości uzyskiwania dochodów własnych, określonych w art. 3-4 ustawy o dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym m.in. nie korzystała z możliwości naliczania opłaty adiacenckiej i reklamowej.

Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, podstawowym celem wprowadzenia ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która dała możliwość pobierania opłaty reklamowej, było wdrożenie rozwiązań, które zapewniłyby właściwy poziom ochrony szczególnie cennych krajobrazowo obszarów Polski. W ocenie władz gminy przestrzeń publiczna Gminy Pisz nie wymaga takiego narzędzia.

W sprawie niekorzystania z możliwości pobierania opłaty adiacenckiej Skarbnik Gminy wyjaśniła, że lata 2017-2020 były okresem stagnacji na rynku nieruchomości. Nie wystąpiły przypadki podziału nieruchomości, które spełniałyby przesłanki pozwalające na naliczenia opłaty adiacenckiej. Aktualnie w Urzędzie dokonywana jest analiza zrealizowanych inwestycji oraz podziałów nieruchomości pod kątem możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej. Skarbnik podała również, że utrzymywanie stawek podatkowych na niskim poziomie zachęca do inwestowania na terenie Gminy. Władze Gminy zabiegają o przyciągnięcie podatników, bowiem wpływa to na zwiększenie dochodów budżetowych.

(akta kontroli str. 394-395)

**2.3.** W badanym okresie nie zmieniano wysokości obowiązujących stawek podatkowych, nie przedstawiano również Radzie Miejskiej propozycji w tym zakresie.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wynikało to z przyjętej polityki finansowej, która zakładała niepodnoszenie tych stawek, co miało zachęcać do inwestowania na terenie Gminy oraz przyciągać nowych mieszkańców.

(akta kontroli str. 396-401)

**2.4.** W wyniku obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2017-2020, w stosunku do wynikających z obwieszczeń Ministra Finansów<sup>46</sup>, wysokość możliwych do uzyskania dochodów z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o 18 333 tys. zł, w tym 16 619 tys. zł w przypadku podatku od nieruchomości (obniżenie średnio o 24,8% rocznie) oraz 1 714 tys. zł – podatku od środków transportowych (o 47,3% rocznie). Dla pozostałych podatków i opłat lokalnych nie wystąpiły finansowe skutki obniżenia stawek podatkowych.

(akta kontroli str. 402, 417-426)

**2.5.** W Urzędzie przeprowadzono analizy przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych dochodów własnych. Wynikało z nich, że główną przyczyną przedawnień była bezskuteczność egzekucji.

(akta kontroli str. 392, 403, 427-428)

**2.6.** W badanym okresie w Urzędzie analizowano sytuację gospodarczą i społeczną Gminy, co było podstawą do opracowywania dokumentów o charakterze strategicznym<sup>47</sup>, a wyniki analiz zamieszczano m.in. w corocznych raportach o stanie Gminy.

Liczba mieszkańców Gminy Pisz na koniec 2020 r. wynosiła 27 025 osób i była niższa o 910 osób (o 3,3%) w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. Spadek liczby mieszkańców spowodowany był m.in. większą liczbą zgonów (np. 289 w 2020 r. w porównaniu z 232 zgonami w 2017 r.), spadkiem liczby urodzeń oraz migracją mieszkańców.

(akta kontroli str. 404-406, 429)

Aby przyciągnąć na teren Gminy Pisz nowych mieszkańców prowadzono m.in. następujące działania:

- przyjęto i realizowano „Program dla rodzin wielodzietnych”<sup>48</sup> oraz „Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2019-2021”<sup>49</sup>,
- utrzymywano na stałym poziomie wysokość stawek podatkowych,
- w latach 2017-2020 sprzedano 9 019 ha gruntu pod zabudowę mieszkaniową lub usługową,
- zwiększono liczby oddziałów przedszkolnych i przyjętych do nich dzieci z odpowiednio 18 i 473 w roku szkolnym 2016/2017 do 27 i 621 w roku szkolnym 2019/2020,
- inwestowano w infrastrukturę techniczną niezbędną do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, podejmując działania zmierzające do rozwoju przedsiębiorstw, tj. rozbudowę sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, oświetlenia drogowego, a także przebudowy i budowy dróg gminnych. W okresie objętym kontrolą między innymi przebudowano lub wybudowano 19 dróg wiejskich i 31 miejskich,
- rozpoczęto budowę monitoringu wizyjnego w mieście, przebudowę umocnienia brzegów rzeki Pisy wraz z budową basenu portowego i budową kładki pieszej pod mostem kolejowym, wybudowano plac zabaw w parku miejskim, zmodernizowano system uzdatniania wody na pływalni miejskiej,

<sup>46</sup> Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych z dnia 28 lipca 2016 r. (M.P. poz. 779), z dnia 28 lipca 2017 r. (M.P. poz. 800), z dnia 25 lipca 2018 r. (M.P. poz. 745) oraz z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. poz. 738).

<sup>47</sup> W tym m.in. Programu Przeciwdziałania Narkomanii Gminy Pisz na lata 2020-24 (Uchwała Rady Miejskiej w Piszcu nr XV/155/20 z dnia 30 stycznia 2020 r.), Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Pisz na lata 2014-2020 (XLI/511/14 z dnia 24 stycznia 2014 r.), Strategii Rozwoju Gminy Pisz do roku 2026<sup>o</sup> wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (Uchwała nr XVIII/201/20 z dnia 28 maja 2020 r.).

<sup>48</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Piszcu Nr XLVI/603/14 z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie Programu dla rodzin wielodzietnych.

<sup>49</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Piszcu Nr V/59/19 z dnia 22 lutego 2019 r.

- wybudowano siedem placów zabaw i siłowni zewnętrznych, przebudowano amfiteatr przy Piskim Domu Kultury, wybudowano stację ładowania pojazdów elektrycznych, zrealizowano projekt Cyfrowe usługi w zakresie udostępniania informacji publicznej ułatwiający mieszkańcom zdalny kontakt z urzędem,
- w 2020 r. opracowano dokumentację projektową oraz złożono wniosek o dofinansowanie na modernizację stadionu miejskiego w Piszcu wraz z boiskiem wielofunkcyjnym i rozbudową zaplecza administracyjnego, magazynowego i socjalnego.

(akta kontroli str. 404-406)

**2.7.** W latach 2017-2020 prowadzono analizy możliwości przyciągnięcia na teren Gminy nowych podmiotów gospodarczych oraz podejmowano działania w tym zakresie, w tym min.:

- Rozbudowywano infrastrukturę drogową w celu zwiększenia atrakcyjności terenów inwestycyjnych.
- Utrzymywano na stałym poziomie stawki podatkowe.
- Prowadzono akcje promocyjne, również w mediach ogólnokrajowych. W tym celu realizowano również projekt „7 Cudów Mazur – promocja gospodarcza obszaru Wielkich Jezior Mazurskich.”, którego celem jest wzrost do końca 2024 r. konkurencyjności przedsiębiorstw w oparciu o promocję nowych modeli biznesowych – budowę trwałych łańcuchów kooperacyjnych w skali kraju i docelowo rynków zagranicznych, a także zwiększenie ekspansji lokalnego biznesu na rynek krajowy i rynki zagraniczne oraz wzrost wartości inwestycji.
- Zrealizowano zadanie polegające na budowie ul. Słubickiej w Piszcu wraz z budową chodników, kanalizacji, ścieżki rowerowej oraz oświetleniem ulicznym, która bezpośrednio zlokalizowana jest przy terenach przemysłowo-usługowych.
- Wybudowano ul. Silickiego w Piszcu wraz z infrastrukturą towarzyszącą do nowopowstałego przedsiębiorstwa.
- W 2019 r. opracowano program funkcjonalno-użytkowy do planowanej budowy drogi do terenów inwestycyjnych zlokalizowanych przy ul. Wołodyjowskiego w Piszcu.
- Rozpoczęto inwestycję polegającą na przebudowie nabrzeży rzeki Pisy wraz z budową portu.
- Uzyskano dofinansowanie do budowy sieci wodno-kanalizacyjnej na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej, w bezpośrednim sąsiedztwie terenów inwestycyjnych zlokalizowanych przy ul. Słubickiej w Piszcu, planowane jest również uzbrojenie tego terenu w sieć ciepłowniczą.
- Opracowano dokumentację projektową przebudowy ul. Wołodyjowskiego prowadzącej do terenów funkcjonującej na terenie Piszca podstrefy Warmińsko - Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, złożono również wnioski o dofinansowanie realizacji inwestycji.

Liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie Gminy Pisz w okresie objętym kontrolą wzrosła z 1 732 w 2016 r. do 1 879 w 2020 r. (wzrost o 8,5%). Bilans funkcjonujących podmiotów gospodarczych był dodatni – co roku średnio 139 podmiotów gospodarczych rozpoczynało działalność, a 103 zaprzestawała takiej działalności.

(akta kontroli str. 407-408, 430)



**2.8.** W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zagadnień związanych z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy.

(akta kontroli str. 346-352)

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

(akta kontroli str. 353-391)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

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

W Urzędzie prowadzono analizy dotyczące sytuacji finansowo-gospodarczej oraz możliwości zwiększania dochodów własnych. Nie korzystano jednak ze wszystkich możliwości uzyskiwania tych dochodów, w tym nie korzystano z możliwości naliczania opłaty reklamowej i adiacenckiej. Ponadto analizowano i prowadzono działania związane zarówno ze zwiększeniem liczby mieszkańców jak i pozyskaniem nowych podmiotów gospodarczych. W tym celu m.in. utrzymywano stawki podatkowe na stałym poziomie, przygotowywano nowe tereny pod inwestycje, zwiększano liczbę miejsc w przedszkolach oraz prowadzono inne działania służące tym celom. Działania te przyniosły efekt w postaci wzrostu liczby zarejestrowanych przedsiębiorców, jednakże nie wpłynęło to na wzrost liczby zameldowanych mieszkańców.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach objętych kontrolą zaległości z tytułu dochodów własnych Gminy wykazywały tendencję wzrostową. Na koniec 2017 r. w stosunku do stanu z 2016 r. zaległości te wzrosły z 12 166 tys. zł do 12 240 tys. zł (o 0,6%), w 2018 r. – do 14 246 tys. zł (o 16,4%), w 2019 r. – do 14 674 tys. zł (o 3%). W 2020 r. zaległości te spadły do 14 070 tys. zł (o 4,1%).

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu:

- podatku od nieruchomości, gdyż na koniec lat 2017-2018 w porównaniu do stanu z roku poprzedniego wrosły one odpowiednio o: 8,6% i 55,1%, co według wyjaśnień Burmistrza wynikało głównie z dokonania w grudniu 2018 r. przypisu podatku z tytułu opodatkowania gruntów pod liniami energetycznymi w kwocie wynoszącej łącznie 1 130,4 tys. zł,
- podatku rolnego, które w latach 2017-2020 wrosły odpowiednio: o 53,3%, 65,2%, 21,1% i 47,8%, co Burmistrz wyjaśnił niewypłacalnością jednego podatnika, którego roczny przypis podatku wynosi 11 tys. zł i stale zwiększa stan zaległości,
- podatku od środków transportowych, które w latach 2018-2019 wrosły o 20,9% i 12,2% w stosunku do stanu z roku poprzedniego, co Burmistrz wyjaśnił m.in. niewypłacalnością podatników (łącznie roczny przypis podatku wynosił 10 tys. zł i stale zwiększał stan zaległości),
- dochodów z majątku gminy (w tym z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności), które w latach 2018-2019 wrosły odpowiednio o: 21% i 3,4%, co według Burmistrza wynikało m.in. z braku wpłat czynszu z tytułu najmu lokali, oraz nieterminowego regulowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- innych dochodów należnych Gminie na podstawie odrębnych przepisów, które w okresie objętym kontrolą wrosły odpowiednio o: 3,4%, 3,1%, 8,1% i 4,5%,

co – jak podał Burmistrz – wynikało m.in. ze stale rosnącego zadłużenia wobec funduszu alimentacyjnego, wzrostu zaległości z tytułu opłaty za odbiór odpadów komunalnych oraz naliczenia kontrahentowi kary umownej w wysokości 188,9 tys. zł za niewywiązanie się z warunków umowy.

Zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych stanowiły od 19% (w 2017 r. oraz w latach 2019-2020) do 25% (w 2018 r.) ogółu zaległości z tytułu dochodów własnych.

(akta kontroli str.432-435)

**3.2.** Zasady dokonywania kontroli i monitoringu terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych uregulowane zostały w Instrukcji w sprawie podatków. Wykonywanie zadań w tym zakresie określone zostało w zakresach czynności pracowników Wydziału Finansowego Urzędu.

Kontroli i monitoringu w ww. zakresie dokonywano poprzez analizę kartotek podatkowych i kont podatników według stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów. Dokonywano również sprawdzenia, czy w stosunku do należności niezapłaconych prowadzone było, na wniosek podatnika, postępowanie w sprawie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej.

(akta kontroli str.436-464)

**3.3.** Wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych, którzy nie posiadali wcześniej zaległości podejmowano, zgodnie z §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>50</sup>, działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązków. Działania te polegały na przypominaniu podatnikowi w formie rozmowy telefonicznej o konieczności uregulowania zaległości. Łącznie podjęto 1 719 takich działań, z czego 619 w 2017 r., 454 w 2018 r., 403 w 2019 r. oraz 243 w 2020 r.

Podejmowane działania ewidencjonowane były w „Rejestrze działań informacyjnych”<sup>51</sup>, który zawierał dane określone w §4 ust. 3 ww. rozporządzenia, tj. dane identyfikujące podatnika, datę i godzinę przeprowadzenia rozmowy telefonicznej, treść podjętych ustaleń oraz informacje o dokonanej wpłacie lub wystawionym upomnieniu.

Ustalono jednak, że w ww. rejestrze od momentu jego założenia nie ewidencjonowano imienia i nazwiska osoby, która podjęła działania informacyjne mimo takiego obowiązku wprowadzonego od 1 sierpnia 2020 r. na mocy §2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>52</sup> (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).

(akta kontroli str.465-477)

Analiza 40 losowo wybranych przypadków dotyczących działań informacyjnych wykazała, że:

- podejmowano je w terminie od siedmiu do 90 dni od powstania zaległości (średnio po 31 dniach), w tym do tygodnia w jednym przypadku, do dwóch tygodni w pięciu przypadkach, do miesiąca w 14 przypadkach, do dwóch miesięcy w 16 przypadkach oraz powyżej dwóch miesięcy w czterech przypadkach,

<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.).

<sup>51</sup> Rejestr założono dnia 26 września 2016 r.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 1294).

- w 37 przypadkach, tj. 92,5% zbadanych, podatnicy dokonali zapłaty zaległości, w tym w 10 przypadkach wpłata nastąpiła w dniu odbycia rozmowy telefonicznej, w 25 przypadkach w terminie do tygodnia od dnia rozmowy telefonicznej, w dwóch przypadkach w terminie do dwóch tygodni od podjętych działań informacyjnych,
- w pozostałych trzech przypadkach działania informacyjne nie przyniosły skutku, w związku z powyższym podatnikom wysłano upomnienia w terminie 12, 15 i 20 dni od daty przeprowadzonej rozmowy telefonicznej.

Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału Finansowego, w ocenie organu podatkowego działania wobec dłużników podejmowane były niezwłocznie. Wyjaśniła ponadto, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i akty wykonawcze wydane do tej ustawy nie precyzują terminu podjęcia działań informacyjnych.

(akta kontroli str.478-483)

**3.4.** W Instrukcji w sprawie podatków określono terminy na sporządzenie upomnienia w przypadku stwierdzenia braku wpłat podatków i opłat<sup>53</sup>.

W latach 2017-2020 wystawiono i wysłano łącznie 6 591 upomnień<sup>54</sup>, w tym podatnikom posiadającym zaległości z tytułu podatków – 5 216, zaś z tytułu opłat – 1 375.

(akta kontroli str.438-464, 484-490)

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków<sup>55</sup> na łączną kwotę 450 tys. zł, w odniesieniu do których wysłano łącznie 126 upomnień wykazała, że:

- 116 upomnień wysłano zgodnie z terminem określonym w Instrukcji w sprawie podatków, zaś w 10 przypadkach<sup>56</sup> upomnienia wysłano od jednego do 24 dni po terminie wskazanym w ww. Instrukcji (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2),
- wszystkie upomnienia zawierały elementy określone odpowiednio w §8 i §4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>57</sup>, m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia,
- nie wystąpiły przypadki spłaty zaległości podatkowych na skutek przesłanych przez Urząd upomnień,
- we wszystkich zbadanych przypadkach wystawiono łącznie 104 tytuły wykonawcze na kwotę 456,6 tys. zł, które skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych, co w pięciu przypadkach skutkowało spłatą zaległości w łącznej kwocie 33,9 tys. zł (tj. 7,4% kwot, na które je wystawiono).

(akta kontroli str.491-502, 513-521)

<sup>53</sup> W rozdziale V „Kontrola terminowej realizacji zobowiązań” w §19, ust. 1 określono, że jeżeli podatnik nie zapłaci należności w terminie płatności podatku lub raty i do końca miesiąca, w którym przypada ta płatność, pracownik księgowości podatkowej sporządza upomnienie, które wysyła do dłużnika za potwierdzeniem odbioru. W §20, ust. 2 określono, że upomnienia sporządza się nie rzadziej niż 2 razy do roku, z tym że: a) dla zaległości dotyczących I półrocza – do 20 czerwca danego roku, b) dla zaległości dotyczących II półrocza – do 20 grudnia danego roku podatkowego.

<sup>54</sup> W 2017 r. – 2 386 upomnień, w 2018 r. – 1 683, w 2019 r. – 1 520 i w 2020 r. – 1 002.

<sup>55</sup> Dobór celowy. Wybrano najwyższe kwoty zaległości, po 10 z poszczególnych lat objętych kontrolą, w tym: z 2017 r. – na kwotę 164,6 tys. zł, z 2018 r. – na kwotę 56,8 tys. zł, z 2019 r. – 118 tys. zł, z 2020 r. – 110,6 tys. zł.

<sup>56</sup> Upomnienia z 2017 r. nr: 955/2017 i 2496/2017; upomnienia z 2018 r. nr: 663/2018 i 667/2018; upomnienie z 2019 r. nr 1628/2019 i upomnienia z 2020 r. nr: 321/2020, 334/2020, 298/2020, 332/2020 i 317/2020.

<sup>57</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 poz. 2083).

**3.5.** W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 2 161<sup>58</sup> tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str.484-490)

Analiza 40 spraw dotyczących zaległości z tytułu podatków, w których wystawiono łącznie 104 tytuły wykonawcze<sup>59</sup> (4,8% ogółu tytułów wykonawczych) na łączną kwotę 456,6 tys. zł wykazała, że:

- 85 tytułów wykonawczych wystawiono zgodnie z terminami określonymi w Instrukcji w sprawie podatków. W 19 przypadkach tytuł wykonawczy wystawiono od 1 do 221 dni po terminie wskazanym w Instrukcji w sprawie podatków (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).
- We wszystkich przypadkach tytuły były wystawione zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>60</sup>.
- Wszystkie tytuły wykonawcze skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych.
- Nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.
- Spośród 104 zbadanych przypadków w 83 z nich zaległości zabezpieczono poprzez wpis hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika, natomiast w 21 nie dokonano takiego wpisu. Spośród zaległości niezabezpieczonych w 11 przypadkach organ egzekucyjny ściągnął całą kwotę zaległości, w czterech – zaległości zostały uregulowane, zaś w sześciu na dzień 2 lipca 2021 r. trwało postępowanie egzekucyjne.

(akta kontroli str.503-521)

**3.6.** W latach 2017-2020 stwierdzono 93 przypadki przedawnienia zaległości podatkowych<sup>61</sup> na łączną kwotę 84,3 tys. zł, w tym 26 przypadków w 2017 r. na łączną kwotę 37,4 tys. zł, 32 (20,9 tys. zł) w 2018 r., 21 (17,4 tys. zł) w 2019 oraz 14 (8,6 tys. zł) w 2020 r.

(akta kontroli str.524)

Analiza 12 największych<sup>62</sup> kwotowo przypadków przedawnień zaległości podatkowych wykazała, że w każdym z nich podjęto czynności windykacyjne zmierzające do wszczęcia egzekucji. Podatnikom wysłano upomnienia oraz wystawiono tytuły wykonawcze, które przekazane zostały do właściwych naczelników urzędów skarbowych. Ustalono również, że we wszystkich przypadkach postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu jej bezskuteczności. W każdym zbadanym przypadku na podstawie protokołów dokonywano odpisów przedawnionych zaległości podatkowych.

(akta kontroli str.525-565)

<sup>58</sup> W 2017 r. wystawiono 323 tytuły wykonawcze, w 2018 r. – 742, 2019 r. – 749 oraz w 2020 r. – 347.

<sup>59</sup> Badaniem objęto tytuły wykonawcze wystawione po bezskutecznym upływie terminów określonych w badanych upomnieniach.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz.U. poz. 968.

<sup>61</sup> Przedawnione zaległości dotyczyły podatku od nieruchomości (78 przypadków, w tym 21 w 2017 r., 27 w 2018 r., 17 w 2019 r. i 13 w 2020 r.) oraz podatku od środków transportowych (15 przypadków, w tym po pięć w latach 2017-2018, cztery w 2019 r. oraz jeden w 2020 r.).

<sup>62</sup> Do próby wytypowano 12 (po trzy z każdego roku objętego kontrolą) największych kwotowo przypadków przedawnień zaległości podatkowych.

3.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zagadnień związanych z dochodzeniem zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str.351-352)

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

(akta kontroli str.356-391)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W „Rejestrze działań informacyjnych” (od momentu jego założenia, tj. od 23 września 2016 r.) nie ewidencjonowano imienia i nazwiska osoby dokonującej tych czynności, mimo takiego obowiązku wprowadzonego od 1 sierpnia 2020 r. na mocy §2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że niedostosowanie rejestru do obowiązujących przepisów wynikało z nadmiaru obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także z trudności organizacyjnych związanych ze stanem epidemii.

(akta kontroli str.465-467, 482-483)

2. W 10 przypadkach<sup>63</sup> (7,9% objętych badaniem) upomnienia wysłano od 1 do 24 dni po terminie wskazanym w §19 ust. 2 Instrukcji w sprawie podatków, który stanowił, że upomnienia sporządza się nie rzadziej niż dwa razy do roku, z tym że zaległości dotyczące I półrocza powinny zostać objęte upomnieniem najpóźniej do 20 czerwca danego roku, zaś II półrocza – najpóźniej do 20 grudnia danego roku podatkowego.

Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśniła, że niedochowanie terminów wysyłania upomnień spowodowane było koniecznością przeszkolenia nowych pracowników, którym powierzono m.in. prowadzenie działań windykacyjnych.

(akta kontroli str.491-502, 513-523)

3. W 19 przypadkach<sup>64</sup>, wbrew § 20 ust. 1 Instrukcji w sprawie podatków, tytuły wykonawcze wystawiono od jednego do 221 dni po terminie wskazanym w Instrukcji w sprawie podatków. Przepis ten stanowi, że jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały zapłacone, pracownicy odpowiedzialni za księgowość podatkową sporządzają tytuły wykonawcze dla zaległości z I półrocza, najpóźniej do dnia 10 września danego roku podatkowego, zaś dla zaległości z II półrocza – do dnia 15 lutego następnego roku podatkowego.

Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśniła, że niedochowanie terminów wystawiania tytułów wykonawczych spowodowane było koniecznością przeszkolenia nowych pracowników, którym powierzono m.in. prowadzenie działań windykacyjnych.

(akta kontroli str.503-523)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowane działania windykacyjne wobec dłużników posiadających zadłużenia z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym były prawidłowe. Systematycznie monitorowano wpływy tych należności, a w razie

<sup>63</sup> Upomnienia nr: 955/2017, 2496/2017, 663/2018, 667/2018, 1628/2019, 321/2020, 334/2020, 298/2020, 332/2020 317/2020.

<sup>64</sup> Tytuły wykonawcze nr: SW2/289/2018, SW2/438/2017, SW2/209/2018, SW2/437/2017, SW2/502/2017, SW2/290/2018, SW2/436/2017, SW2/185/2018, SW2/93/2019, SW2/93/2019, SW2/136/2019, SW2/659/2018, SW2/72/2019, SW2/76/2019, SW2/273/2020, SW2/8/2021, SW2/61/2021, SW2/345/2020 i SW2/64/2021.

stwierdzenia opóźnień we wpłatach wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków opóźnień w wysyłaniu upomnień (10 ze 126 badanych), opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych (19 ze 104) oraz niespełnienia wymogu dotyczącego ewidencjonowania w „Rejestrze działań informacyjnych” imienia i nazwiska osoby, która dokonywała tych czynności. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały jednak negatywnych skutków finansowych w Gminie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**4.1.** W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęły 73 wnioski o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 864,1 tys. zł. Spośród tych wniosków 19 dotyczyło umorzenia zaległości na łączną kwotę 40,9 tys. zł<sup>65</sup>, 12 – odroczenia terminu płatności podatku (249,3 tys. zł), cztery – rozłożenia płatności podatku na raty (74,7 tys. zł) i 38 – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami (499,2 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano:

- 11 decyzji odraczających termin płatności podatku w kwocie 251 tys. zł,
- cztery decyzje dotyczące rozłożenia płatności podatku na raty w łącznej kwocie 74,7 tys. zł,
- 36 decyzji dotyczących odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 497,5 tys. zł,
- 22 decyzje odmawiające przyznania ulg podatkowych.

Uzasadnieniem udzielonych ulg były m.in. ciężka sytuacja finansowa i zdrowotna podatników, spadek obrotów spowodowany pandemią koronawirusa oraz konieczność utrzymania miejsc pracy.

W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowych.

(akta kontroli str.566-568)

**4.2.** W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki odwoływania się przez wnioskodawców od decyzji Burmistrza do organu wyższej instancji.

(akta kontroli str.569)

**4.3.** Analiza dokumentacji 40 postępowań podatkowych przeprowadzonych w latach 2017-2020, w wyniku których wydano 26 decyzji dotyczących rozłożenia zaległości podatkowych na raty w łącznej kwocie 388,4 tys. zł, 12 dotyczących odroczenia terminu płatności podatku w łącznej kwocie 251,1 tys. zł oraz dwie dotyczące rozłożenia zaległości podatkowych na raty i odroczenia terminu płatności podatku w łącznej kwocie 14,8 tys. zł, wykazała m.in., że:

- wszystkie sprawy załatwiono w terminie wskazanym w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej,
- zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji niezgodnej z wnioskiem umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 §1),
- w 11 postępowaniach (27,5% badanych) organ podatkowy podejmował niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122) i zgromadził

<sup>65</sup> Z czego: 40,7 tys. zł dotyczyło należności głównej z tytułu zaległości podatkowych zaś 0,2 tys. zł odsetek.

materiał dowodowy potwierdzający wystąpienie przesłanek, o których mowa w art. 67a §1 Ordynacji podatkowej – w pozostałych 29 przypadkach nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego w pełni zaistnienie ustawowych przesłanek do udzielenia ulg, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 1),

- wnioski podatników zawierały elementy, o których mowa w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej,
- we wszystkich przypadkach wnioski o udzielenie ulgi podatkowej zostały podpisane przez osoby do tego uprawnione,
- wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 210 §1 tej ustawy, tj. m.in. oznaczenie strony, organu podatkowego, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym.

(akta kontroli str.570-612)

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

(akta kontroli str.613)

**4.5.** W latach 2017-2020 na podstawie art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej Burmistrz udzielił ośmiu podatnikom, na podstawie 15 decyzji, pomocy de minimis w łącznej kwocie 520 tys. zł. I tak:

- pięciu podmiotom gospodarczym siedmioma decyzjami odroczone termin płatności podatku lub rozłożono zapłatę podatku na raty w łącznej kwocie 206 tys. zł,
- pięciu podmiotom ośmioma decyzjami odroczone lub rozłożono na raty płatność zaległości podatkowych w łącznej kwocie 314 tys. zł.

(akta kontroli str.614-615)

**4.6.** Analiza dokumentacji 15 postępowań dotyczących udzielenia ośmiu podmiotom gospodarczym ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis<sup>66</sup> wykazała, że:

- Kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w ciągu roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich nie przekraczała 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze transportu drogowego towarów – 100 tys. euro, stosownie do przepisów rozporządzenia Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis.
- Uzyskano, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>67</sup> oraz rozporządzeniu w sprawie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, tj.:
  - a) zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie przedsiębiorca otrzymał w ciągu roku, w którym ubiegał się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
  - b) formularze informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis,

<sup>66</sup> Badaniem objęto te postępowania z próby wskazanej w punkcie 4.3., które zakończyły się przyznaniem ulgi podatkowej stanowiącej pomoc de minimis (15 z 40 postępowań z ww. próby).

<sup>67</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743 ze zm., dalej: ustawa o pomocy publicznej.

- c) w 11 przypadkach sprawozdania finansowe z trzech ostatnich lat – zaś w pozostałych czterech przypadkach podatnicy nie przedstawili wraz z wnioskami niektórych sprawozdań, a Urząd nie wzywał do ich uzupełnienia, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 2).
- Wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis w dniu wydania decyzji, tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone w ww. rozporządzeniu.

(akta kontroli str.616)

**4.7.** W latach 2017-2020 złożono 15 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>68</sup>, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg podatkowych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP<sup>69</sup>.

Badanie tych sprawozdań wykazało, że prawidłowo podawano w nich informacje wskazane w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych<sup>70</sup>, tj. m.in.: dzień udzielenia pomocy, dane beneficjenta, kwotę pomocy i jej formę. Sprawozdania te przekazywano w terminie określonym w §6 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. w ciągu siedmiu dni od dnia udzielenia pomocy.

(akta kontroli str.617-623)

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

Wykazy te były publikowane na stronie BIP Urzędu w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku, zaś dane w nich zawarte były zgodne z wydanymi decyzjami.

(akta kontroli str.634-646)

**4.9.** W latach 2017-2020 w Urzędzie obowiązywały zasady określające sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, określone uchwałą<sup>71</sup> Rady Miejskiej w Piszcu z dnia 27 stycznia 2012 r.

<sup>68</sup> Dalej: Prezes UOKiK.

<sup>69</sup> System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służy przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

<sup>71</sup> Uchwała nr XVII/226/12 z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Pisz oraz jej jednostkom podległym, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulgi stanowiąc będą pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg (dalej: uchwała w sprawie ulg cywilnoprawnych).



W okresie tym Burmistrz udzielił 10 ulg dotyczących rozłożenia na raty należności o charakterze cywilnoprawnym w kwocie wynoszącej łącznie 95,1 tys. zł, w tym 38,9 tys. zł dotyczyło czterech należności z tytułu użytkowania wieczystego, 40,9 tys. zł – pięciu z tytułu czynszu dzierżawnego oraz 15,3 tys. zł – jednej z tytułu nabycia nieruchomości będącej własnością Gminy.

W zbadanych 10 przypadkach dotyczących udzielenia ulg w należnościach o charakterze cywilnoprawnym nierzetelnie przeprowadzono postępowania, gdyż nie zbadano w sposób należyty stanu majątkowego dłużników, a ograniczono się jedynie do przyjęcia oświadczenia dłużnika o jego stanie majątkowym. Szerzej opisano nieprawidłowość w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (w pozycji nr 4).

(akta kontroli str.647-693)

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

(akta kontroli str.351-352)

**4.11.** W latach 2017-2020 zagadnienia związane ze stosowaniem zwolnień i ulg podatkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str.356-391)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 29 postępowaniach (72,5% zbadanych), zakończonych wydaniem decyzji dotyczących odroczenia terminu płatności podatku oraz rozłożenia na raty zaległości podatkowych w łącznej kwocie 548,3 tys. zł, nie zgromadzono dowodów, które potwierdzałyby w pełni okoliczności, na które podatnicy powoływali się we wnioskach o udzielenie tych ulg.

Nie wywiązano się zatem prawidłowo z wymogów określonych w art. 122 oraz art. 187 §1 Ordynacji podatkowej, polegających na obowiązku podejmowania działań w celu dokładnego wyjaśnienia spraw oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Dotyczyło to postępowań, w wyniku których wydano następujące decyzje:

– Fn.3120.7708.2020, Fn.3120.7709.2020, Fn.3120.19.2017 i Fn.3120.7591.2017, na podstawie których jednemu podatnikowi rozłożono na raty zaległości podatkowe w kwocie 179,3 tys. zł oraz odroczone termin zapłaty podatku w kwocie 9,5 tys. zł.

Podatnik w dwóch wnioskach złożonych w 2017 r. podał identyczne uzasadnienie prośby o przyznanie ulgi, tj. m.in. że za wcześniejsze okresy podatek opłacano terminowo, spółka nie była w stanie jednorazowo spłacić zaległości bowiem pogorszy to jej sytuację finansową oraz nastąpi redukcja zatrudnienia. Organ nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających przyznanie ulg podatkowych. Podobnie w dwóch kolejnych wnioskach złożonych w 2020 r. podatnik powołał się na złą sytuację finansową w związku z epidemią SARS-CoV-2 (spółka powadziła działalność turystyczną) oraz na ryzyko niewypłacalności i redukcji miejsc pracy. Podał, że większość klientów zrezygnowała z rezerwacji (np. w zakresie organizacji wesel, szkoleń i świąt) bądź przeniosła je na kolejny rok, co skutkowało koniecznością zwrotu wpłaconych zaliczek. Podobnie organ nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego ww. okoliczności, m.in. w zakresie liczby rezygnacji oraz utraconych w związku z tym dochodów. Nie ustalono również, czy podatnik otrzymał np. pomoc

z powodu ograniczenia działalności ze względu na falę pandemii COVID-19 z tarczy antykryzysowej.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 702-899)

- Fn.3120.39.2017, Fn.3120.7025.2018, Fn.3120.6980.2019, Fn.3120.7128.2020 i Fn.3120.7327.2020, na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin zapłaty podatku w kwocie 145,7 tys. zł.

Podatnik trzy wnioski o przyznanie ulg uzasadnił m.in. nierentownością hoteli w okresie zimowym, utrzymaniem stałego zatrudnienia oraz prowadzeniem remontów, modernizacji i inwestycji w zakresie turystyki i gastronomii. Organ nie zgromadził dowodów potwierdzających zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających przyznanie ulg, a także potwierdzających m.in. koszty remontów i inwestycji oraz wysokości miesięcznych zobowiązań z tytułu spłaty kredytów i ich wpływu na pogorszenie sytuacji finansowej podatnika. Podkreślić należy również, że podatnik wnosząc o przyznanie ulgi podatkowej jednocześnie zaciągnął zobowiązanie z tytułu leasingu nowego środka transportu. W pozostałych dwóch powołał się na znaczne obniżenie obrotów w związku z epidemią SARS-CoV-2 (spółka powadziła działalność hotelarsko-gastronomiczną), konieczność utrzymania zatrudnienia oraz opłacania wynagrodzeń i składek ZUS, a także na konieczność spłaty kredytów. Organ również nie zgromadził dowodów potwierdzających okoliczności wskazane przez podatnika (m.in. w zakresie liczby i kosztów zatrudnienia, obsługi zobowiązań kredytowych i leasingowych). Nie ustalono również, czy podatnik otrzymał np. pomoc z powodu ograniczenia działalności ze względu na falę pandemii COVID-19 z tarczy antykryzysowej.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 900-1118)

- Fn.3120.6955.2019, Fn.3120.6951.2019, Fn.3120.7182.7183.2020 i Fn.3120.7184.7185.2020, na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin płatności podatku i rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 37,9 tys. zł.

Okolicznością, na którą powoływał się podatnik było m.in. brak spływu należności od kontrahentów, co wpłynęło na brak możliwości zapłaty podatku (dwa wnioski) oraz obniżenie obrotów w związku z epidemią SARS-CoV-2 (dwa wnioski). Organ nie zgromadził materiału dowodowego potwierdzającego zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających udzielenie ww. ulg, a także wysokości zaległości kredytowych i bieżących opłat, które podatnik wykazał w oświadczeniu o stanie majątkowym. Nie ustalono również, czy podatnik otrzymał np. pomoc z powodu ograniczenia działalności ze względu na falę pandemii COVID-19 z tarczy antykryzysowej.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1119-1273)

- Fn.3120.6907.2018 i Fn.3120.6906.2018, na podstawie których jednemu podatnikowi rozłożono na raty zaległości podatkowe w kwocie 66,3 tys. zł.

Podatnik we wnioskach o udzielenie ulg powołał się m.in. na zatrudnianie dużej liczby pracowników, zmniejszenie sprzedaży, obsługę kredytów i opóźnienia w spływie należności od kontrahentów.

Organ nie zgromadził materiału dowodowego dotyczącego m. in. spłaty zobowiązań kredytowych, wysokości zaległości od kontrahentów, liczby zatrudnionych pracowników i wpływu tych kosztów na sytuację finansową podatnika.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1274-1364)

- Fn.3120.6928.2018 i Fn.3120.6927.2018, na podstawie których jednemu podatnikowi rozłożono na raty zaległości podatkowe w kwocie 12,2 tys. zł.

Uzasadniając złożenie wniosku o przyznanie ulg podatnik wskazał nieregulowanie płatności przez najemcę hali magazynowej (zaległość od lutego 2017 r. do dnia złożenia wniosków o udzielenie ulg). Podał również, że spłaca kilka kredytów. W toku postępowania podatkowego nie zgromadzono dowodów potwierdzających m.in. wysokość zaległości z tytułu najmu hali oraz działań zmierzających do ich odzyskania, a także dokumentacji dotyczącej obsługi kredytów.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1365-1410)

- Fn.3120.6949.2019 i Fn.3120.7648.2019, na podstawie których jednemu podatnikowi rozłożono na raty zaległości podatkowe w kwocie 2,6 tys. zł. Podatnik we wnioskach wskazał, że poza zasiłkiem opiekuńczym i rentą chorobową na dzieci nie uzyskuje dochodów. Organ nie zgromadził dowodów potwierdzających wysokość renty chorobowej.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1411-1442)

- Fn.3120.7468.2020 i Fn.3124.28.2020, na podstawie których jednemu podatnikowi odroczone termin płatności podatku w kwocie 6,2 tys. zł.

Podatnik we wnioskach o udzielenie ulgi wskazał na spadek obrotów w związku z epidemią COVID-19, a także konieczność ponoszenia kosztów zatrudnienia i kosztów bieżących związanych z powadzoną działalnością gospodarczą.

W toku prowadzonego postępowania nie zgromadzono dowodów dotyczących przychodów i kosztów potwierdzających spadek uzyskiwanych dochodów.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1443-1539)

- Fn.3120.7280.2020, którą odroczone termin płatności podatku w kwocie 64,4 tys. zł. Podatnik prosił o udzielenie ulgi uzasadnił znacznym spadkiem obrotów w związku z epidemią COVID-19, w tym wstrzymaniem zamówień oraz brakiem nowych zamówień, co wpłynęło na pogorszenie płynności finansowej i trudności w regulowaniu bieżących zobowiązań.

W aktach sprawy nie zgromadzono materiału dowodowego potwierdzającego spadek dochodów w styczniu i lutym 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu z 2019 r. Brak było również sprawozdań za 2019 r. oraz dokumentów potwierdzających spadek zamówień i pogorszenia płynności<sup>72</sup>, na co podatnik powoływał się we wniosku o udzielenie ulgi.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1540-1639)

- Fn.3120.7752.2018, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 4,1 tys. zł.

Podatnik w uzasadnieniu wniosku podał, że znalazł się w trudnej sytuacji finansowej z powodu nieterminowych wpłat kontrahentów. W aktach sprawy nie było dokumentów potwierdzających trudną sytuację finansową podatnika (w tym kwoty zaległych należności) oraz sprawozdań finansowych dokumentujących spadek obrotów.

(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1640-1668)

---

<sup>72</sup> Z przedłożonego sprawozdania F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe za I kwartał 2020 r. wynikało, że podatnik posiadał środki pieniężne i inne aktywa finansowe w kwocie 48 547 tys. zł.

- Fn.3120.7811.2019, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 3,3 tys. zł.  
Podatnik wniosek uzasadnił trudną sytuacją finansową spowodowaną brakiem stałego zatrudnienia. Organ nie zgromadził dowodów dotyczących wysokości uzyskiwanych przez podatnika dochodów z pracy dorywczej oraz wysokości alimentów.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1669-1681)
- Fn.3120.6976.2020, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 0,8 tys. zł.  
Podatnik we wniosku wskazał, że jest w trudnej sytuacji finansowej, bowiem jego jedynym dochodem jest renta socjalna. Organ nie uzyskał dowodów potwierdzających wysokość ww. renty oraz wysokość bieżących kosztów utrzymania podatnika.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1682-1695)
- Fn.3127.1596.2019, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 1 tys. zł.  
Jako uzasadnienie przyznania ulgi podatnik podał brak możliwości uzyskiwania dochodów ze względu na zły stan zdrowia oraz zaległości w opłacaniu składek KRUS. Podał również, że współmałżonek prowadzi działalność gospodarczą, jednak nie uzyskuje z tego tytułu dochodów ze względu na prowadzone postępowanie sądowe. Organ nie uzyskał dowodów potwierdzających wyniki postępowania sądowego prowadzonego w związku z działalnością gospodarczą współmałżonka. Brak było również dokumentacji potwierdzającej zaległości w KRUS.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1696-1709)
- Fn.3120.7247.2020, którą odroczone termin płatności podatku w kwocie 12,5 tys. zł.  
Jako okoliczność uzasadniającą przyznanie ulgi podatnik podał trudną sytuację finansową spowodowaną zamknięciem branży gastronomicznej w związku z epidemią COVID-19.  
Organ nie zgromadził dowodów uzasadniających przyznanie ulgi, w tym m.in. potwierdzających wysokość uzyskiwanych przez podatnika przychodów i kosztów potwierdzających spadek uzyskiwanych dochodów.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1710-1762)
- Fn.3120.7382.2020, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 0,5 tys. zł.  
Podatnik prośbę o udzielenie ulgi uzasadnił trudną sytuacją finansową spowodowaną spłatą zaległych długów. W trakcie postępowania podatkowego organ nie zgromadził żadnych dowodów potwierdzających wysokość zaległości podatnika, ich spłatę oraz wpływu tych zdarzeń na sytuację finansową.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1763-1771)
- Fn.3120.7055.2018, którą rozłożono na raty zaległość podatkową w kwocie 2,0 tys. zł.  
Podatnik uzasadnił wniosek trudną sytuacją finansową wynikającą m.in. z niskich dochodów (podatnik był osobą bezrobotną, zaś współmałżonek uzyskiwał płacę minimalną) i posiadanych zaległości kredytowych. Organ nie zgromadził dowodów potwierdzających wysokość zaległości podatnika.  
(akta kontroli str.570-612, 699-701, 1772-1781)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansowego wyjaśniła, że w trakcie prowadzonych postępowań uznała, że dla ustalenia faktycznej sytuacji finansowej wystarczające są dokumenty dostarczone przez wnioskodawców oraz oświadczenia składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ponadto sytuacja finansowa podatników znana była organowi podatkowemu z uwagi na ich wieloletnią historię podatkową. Organ, kierując się interesem podatnika, starał się rozpatrywać sprawy podatkowe bez zbędnej zwłoki.

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 udzielenia ulgi 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) i dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych (art. 122).

2. W przypadku czterech postępowań podatkowych<sup>73</sup> (26,7% zbadanych), udzielono pomocy de minimis pomimo tego, iż podatnicy nie przedstawili sprawozdań finansowych za ostatnie 3 lata obrotowe. Obowiązek ich przedstawienia wynikał z §2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. 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.

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansowego wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str.616, 699-701)

3. Nierzetelnie przeprowadzono 10 postępowań (100% zbadanych) dotyczących udzielania ulg w należnościach cywilnoprawnych, gdyż nie zbadano w sposób należyty stanu majątkowego dłużników, a ograniczono się jedynie do przyjęcia oświadczenia dłużnika o stanie majątkowym. Obowiązek przeprowadzenia indywidualnego postępowania wyjaśniającego polegającego na zbadaniu stanu majątkowego dłużników oraz okoliczności uzasadniających podjęcie decyzji o udzieleniu bądź nieudzieleniu wnioskowanych ulg wynikał z §7 ust. 1 uchwały w sprawie ulg cywilnoprawnych.

Burmistrz wyjaśnił, że do ustalenia stanu faktycznego uznał za wystarczające przedkładane przez dłużników, pod groźbą odpowiedzialności karnej, oświadczenia o stanie majątkowym.

(akta kontroli str.647-698)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W Urzędzie nie przestrzegano w pełni wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem w 29 postępowaniach (72,5% badanych), a dotyczyły one niewywiązania się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej).

Nieprawidłowości stwierdzono również przy udzielaniu pomocy de minimis, gdyż w 26,7% zbadanych spraw podatnicy nie przedłożyli niektórych sprawozdań

<sup>73</sup> Decyzje nr: Fn.3120.7752.2018 (brak sprawozdań za lata 2016-2017), Fn.3120.7280.2020 (brak sprawozdania za 2019 r.), Fn.3120.19.2017 (brak sprawozdania za 2014 r.) i Fn.3120.7591.2017 (brak sprawozdania za 2014 r.).

finansowych, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Nierzetelnie przeprowadzono również postępowania dotyczące przyznawania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych (100% zbadanych), gdyż ograniczono się jedynie do przyjęcia oświadczeń o stanie majątkowym, natomiast nie zweryfikowano wskazanych w nich okoliczności uzasadniających przyznanie ww. ulg.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Stwierdzone nieprawidłowości z zakresie udzielania ulg podatkowych oraz ulg w należnościach o charakterze cywilnoprawnym wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie.

- Wnioski
1. Zamieszczanie na stronach internetowych Urzędu oraz wywieszanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.
  2. Ujmowanie w Rejestrze działań informacyjnych imienia i nazwiska osoby, która podjęła takie działania, stosownie do wymogu określonego w § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
  3. Terminowe kierowanie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych wobec podmiotów zalegających z zapłatą należności podatkowych.
  4. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulg.
  5. Udzielanie pomocy de minimis po otrzymaniu dokumentów wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o taką pomoc.
  6. Rzetelne prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg dotyczących należności cywilnoprawnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 13 sierpnia 2021 r.

Kontroler  
Joanna Łukasik  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Dyrektor  
Najwyższej Izby Kontroli  
Delegatury w Olsztynie  
z up.

Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*