



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.09.2021

Pan
Krzysztof Kołaszewski
Burmistrz Węgorzewa
Urząd Miejski w Węgorzewie
ul. Zamkowa 3
11-600 Węgorzewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Węgorzewie, ul. Zamkowa 3, 11-600 Węgorzewo (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kołaszewski, Burmistrz, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Piwowarczyk, Burmistrz, od 4 grudnia 2006 r. do 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych.2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gmin.3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych.4. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Adam Rączkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/43/2021 z 17 marca 2021 r.2. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/50/2021 z 7 kwietnia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-5)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Urząd działania w celu pozyskania dochodów własnych nie były w pełni prawidłowe. Kontrola wykazała bowiem przypadki: określania w decyzjach niższej podstawy opodatkowania (powierzchni) budynków, niż określona w ewidencji gruntów i budynków, nieegzekwowania od podatników obowiązku złożenia informacji na podatek od nieruchomości, nienaliczania lub nieprawidłowego naliczania odsetek za opóźnienie w uiszczaniu opłaty adiacenckiej. Nie prowadzono przy tym kontroli podatkowych, w przypadkach istnienia różnic pomiędzy powierzchnią budynków deklarowaną przez podatników, a wynikającą z ewidencji gruntów i budynków. Zadania wynikające z ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³ realizowano również nie w pełni prawidłowo. Kontrola wykazała bowiem przypadki wydawania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności z naruszeniem terminu ustawowego oraz naliczania bonifikat w cenie nabycia w sposób niezgodny z uchwałą Rady Miejskiej.

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

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

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

Sprzedaż i oddawanie w dzierżawę nieruchomości gminnych odbywało się w większości przypadków z zastosowaniem odpowiednich przepisów. Stwierdzono jednak, że obowiązujące w latach 2017-2020 plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości były niekompletne, gdyż nie zawierały niektórych elementów wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴.

W Urzędzie prowadzono politykę w zakresie zwiększania dochodów własnych. Burmistrz, na podstawie przeprowadzonych analiz sytuacji finansowo-gospodarczej, przedstawiał Radzie Miejskiej propozycje zwiększenia stawek podatków, które zostały przez Radę przyjęte, co wpłynęło na zwiększenie wpływów do budżetu Gminy. W związku z negatywnymi tendencjami demograficznymi w Gminie podjęto działania mające na celu wsparcie rodzin i aktywizację zawodową osób dorosłych. W celu przyciągnięcia przedsiębiorców Gmina, na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, prowadziła sprzedaż działek przeznaczonych pod działalność gospodarczą.

W Urzędzie podejmowano także działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym, ale nie były one w pełni prawidłowe. Stwierdzono bowiem przypadki opieszałego prowadzenia takich działań – pierwsze upomnienia wystawiano w terminach od 82 do 510 dni od daty powstania zaległości (30% badanych) a także niewystawienia w terminie wyznaczonym w upomnieniu tytułów wykonawczych, mimo braku zapłaty zaległych podatków w kwocie 11,8 tys. zł (2,6% badanych). Nie wywiązano się również z wymaganego przepisami obowiązku rejestrowania działań informacyjnych podejmowanych wobec zalegających w regulowaniu podatków i opłat.

Nierzetelnie prowadzono również działania w celu wyegzekwowania należności cywilnoprawnych, tj. z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, bowiem, pomimo bezskuteczności 14 wezwań (70% badanych) do uregulowania zaległych należności z tytułu tych opłat w wysokości 29,1 tys. zł, nie wystąpiono o wydanie nakazu zapłaty i nadania im klauzuli wykonalności, celem dochodzenia ich w postępowaniu egzekucyjnym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat, bowiem w większości badanych postępowań podatkowych (97,5%) w zakresie umarzania podatków nie zachowano wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania materiału dowodowego (art. 122 i 187 §1) oraz rzetelnego sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji (art. 210 § 4). Nie w pełni przestrzegano też zasad określonych w uchwale Rady Miejskiej przy przyznawaniu ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, gdyż w ośmiu przypadkach nie egzekwowano od wnioskodawców przedłożenia niektórych wymaganych dokumentów.

Kontrola wykazała również, że nierzetelnie sporządzono wykazy za lata 2017-2019, o których mowa w 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ nie ujęto w nich bowiem dziewięciu podatników, którym udzielono tych ulg w łącznej kwocie 11,9 tys. zł, a także danych o przedsiębiorcach, którym rozłożono na raty opłaty z tytułu dzierżawy nieruchomości w łącznej kwocie 43,4 tys. zł.

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

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1990.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór podatków oraz opłat lokalnych

1.1. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. dochody Gminy Węgorzewo⁷ ogółem uległy zwiększeniu z 62 152,2 tys. zł do 84 130,2 tys. zł, tj. o 21 978 tys. zł (o 35,4 %). W okresie tym odnotowano również wzrost o 5 848,4 tys. zł (o 22,3%) dochodów własnych Gminy (z 26 274 tys. zł do 32 122,4 tys. zł). Zwiększenia dochodów własnych w ww. latach wystąpiły w zakresie:

- podatków lokalnych – z 10 037,3 tys. zł w 2017 r. do 11 696,9 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 1 659,6 tys. zł – 16,5%), co wynikało głównie ze wzrostu w tych latach wpływów z tytułu podatku od nieruchomości (o 991,9 tys. zł – 14,4%), podatku od czynności cywilnoprawnych (o 446,9 tys. zł – 84,2%) oraz podatku rolnego (o 239,8 tys. zł – 12,7%),
- pozostałych dochodów własnych – z 5 904,8 tys. zł w 2017 r. do 7 967,1 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 2 062,3 tys. zł – 34,9%), co wynikało głównie ze wzrostu wpływów z tytułu sprzedaży majątku gminy (o 1 722,6 tys. zł – 90,3%),
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – z 139,4 tys. zł w 2017 r. do 287,8 tys. zł w 2020 r. - tj. o 148,4 tys. zł – 106%,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – zwiększenie z 9 855,4 tys. zł w 2017 r. do 11 920,2 tys. zł w 2020 r. – zmniejszenie o 2 064,8 tys. zł – 20,9%.

Zmniejszenie dochodów własnych odnotowano natomiast w kategorii dochody z tytułu opłat z 337,2 tys. zł za 2017 r. do 250,3 tys. zł za 2020 r. (spadek o 86,9 tys. zł – 25,7%), co wynikało głównie ze zmniejszenia wpływów z opłaty adiacenckiej (o 131,6 tys. zł – zmniejszenie o 97,3%).

(akta kontroli str. 6-9)

1.2. Pomimo pandemii Covid 19 w 2020 r. w stosunku do 2019 r. nastąpił 8% wzrost dochodów Gminy ogółem oraz 12% wzrost dochodów własnych.

Burmistrz podał, że sytuacja epidemiologiczna związana z Covid-19 w 2020 r. nie miała negatywnego wpływu na realizowane i planowane przez Gminę zadania i inwestycje, a także na jej budżet w 2021 r.

(akta kontroli str. 6-9)

1.3. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. liczba nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe na gruntach w użytkowaniu wieczystym na terenie Gminy wynosiła 199. Do dnia 2 stycznia 2020 r., tj. do upływu terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wydano zaświadczenia o przekształceniu dla 186 nieruchomości. Dla pozostałych 13 nieruchomości⁸ zaświadczenia te wydano po upływie

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: Gmina.

⁸ Dotyczy to spraw zaświadczeń o numerach: 857/2019/2020 z 21 stycznia 2020 r., 856/2019/2020 z 21 stycznia 2020 r., 859/2019 z 25 lutego 2020 r., 854/2019/2020 z 16 stycznia 2020 r., 855/2019/2020 z 16 stycznia 2020 r., 852/2019/2020 z 16 stycznia 2020 r., 851/2019/2020 z 16 stycznia 2020 r., 858/2019/2020 z 21 stycznia 2020 r., 850/2019/2020 z 7 stycznia 2020 r., 853/2019/2020 z 16 stycznia 2020 r., 860/2019/2020 z 23 marca 2020 r., 2/2021 z 8 marca 2021 r., 1/2021 z 8 marca 2021 r.

ustawowego terminu, tj. 11 zaświadczeń w 2020 r. i dwa zaświadczenia w 2021 r. (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 1).

(akta kontroli str. 15-16)

Według wyjaśnień Skarbnika Gminy na skutek realizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów dochody własne Gminy ulegną zmniejszeniu o kwotę 9,3 tys. zł w stosunku rocznym, co w sposób znikomy wpłynie na jej sytuację finansową.

Uchwałą Rady Miejskiej Nr LIII/418/2018 z 12 października 2018 r. w sprawie bonifikaty od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów określono wysokość bonifikat – od 60% do 10% pod warunkiem ich wniesienia w odpowiednim roku począwszy od 2019 r.

Wpływy z opłat za przekształcenie w latach 2019-2021 (31 marca) wyniosły ogółem 68,1 tys. zł, z czego 61 tys. zł pochodziło z wpłat jednorazowych (z bonifikatą).

(akta kontroli str. 10-17)

1.4. Analiza próby 30 zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności wykazała, że dokumenty te spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 3-4 ww. ustawy i stosownie do wymogu art. 4 ust. 7 ww. ustawy, były przekazywane do wydziału ksiąg wieczystych właściwego sądu w terminach nieprzekraczających 14 dni od ich wydania. Kwoty rocznej opłaty przekształceniowej ustalano prawidłowo, tj. w oparciu o roczne opłaty za użytkowanie wieczyste danej nieruchomości obowiązujące w 2018 r. Ustalono również, że w przypadku 24 spraw (80% skontrolowanych) bonifikaty w opłacie przekształceniowej zastosowano zgodnie z ww. uchwałą Rady Miejskiej, a w pozostałych sześciu⁹ przypadkach zastosowano bonifikatę 60%, pomimo, że bonifikata powinna wynosić 50% (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 2).

(akta kontroli str.12-24)

1.5. W latach 2017-2020 do Urzędu wpłynęły od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Węgorzewie (dalej: PINB) informacje o wydanych pozwoleniach na użytkowanie 24 budynków oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy 111 budynków.

Badanie przeprowadzone na próbie 40 przypadków dotyczących takich zgłoszeń/pozwoleń wykazało, że:

- Deklaracje/informacje na podatek od nieruchomości złożono w 34 przypadkach (85% zbadanych), przy czym we wszystkich przypadkach wpłynęły one do Urzędu z opóźnieniem względem terminów określonych art. 6 ust. 6 oraz art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰ (opóźnienia te wynosiły od 11 do 935 dni – złożono po wezwaniu), z czego w jednym przypadku wpływ nastąpił po wezwaniu podatnika przez organ do złożenia informacji.
- W sześciu przypadkach takie informacje nie wpłynęły w ogóle, z czego w trzech przypadkach podjęto działania polegające na wysłaniu wezwań, w tym w dwóch przypadkach nastąpiło to dopiero w trakcie kontroli NIK (19 maja 2021 r., tj. odpowiednio po ponad 8 do ponad 10 miesięcy od otrzymania przez Urząd

⁹ Dotyczyło to spraw o numerach zaświadczeń: 465/2019 z 4 listopada 2019 r., 478/2019 z 5 listopada 2019 r., 512/2019 z 14 listopada 2019 r., 513/2019 z 14 listopada 2019, 856/2019/2020 z 21 stycznia 2020 r. 857/2019/2020 z 21 stycznia 2020 r.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 1170, ze zm.

pozwoleń z PINB). Pomimo bezskuteczności trzech wezwań nie skorzystano z możliwości podjęcia działań w celu ewentualnego zastosowania sankcji określonej w art. 54 §1 ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹¹. W trzech innych przypadkach takich wezwań nie skierowano (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 3).

- W jednym przypadku¹² podatek od nieruchomości naliczono od 2018 r. pomimo zawartej w zawiadomieniu informacji, że zakończenie budowy nastąpiło 20 grudnia 2016 r. Kwota nienaliczonego podatku za 2017 r. wynosiła 70,85 zł (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 4). W pozostałych 39 przypadkach podatek od nieruchomości naliczono zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. poczynszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, zgodnie z danymi zawartymi w zawiadomieniach lub pozwoleniach uzyskanych z PINB.

Z wyjaśnień pracowników Wydziału Finansów Urzędu, zajmujących się sprawami podatku od nieruchomości wynikało, że znaczne obciążenie powierzonymi im obowiązkami uniemożliwiało bieżące monitorowanie napływających zgłoszeń o zakończeniu budowy i decyzji o pozwoleniach na ich użytkowanie.

(akta kontroli str. 25-30, 1238-1239)

1.6. Badanie próby 20 decyzji na podatek od nieruchomości (po pięć z każdego roku) wykazało, że:

- W aktach tych spraw nie dokumentowano przeprowadzenia czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach składanych przez podatników.

Specjalista w Wydziale Finansowym Urzędu podała, że dane zawarte w składanych przez podatników informacjach na podatek od nieruchomości były weryfikowane na podstawie posiadanych przez Urząd aktów notarialnych, a także za pomocą wypisów z ewidencji gruntów i budynków otrzymywanych ze Starostwa Powiatowego w Węgorzewie, a także z bazą danych w użytkowanym przez Urząd programie EWOPIS. Wobec powyższego, dysponując dokumentami w postaci informacji podatników, zawiadomieniami z ewidencji gruntów i budynków oraz bazą EWOPIS uważała za zbędne dokonywanie adnotacji i sporządzanie protokołów z czynności sprawdzających obejmujących weryfikację danych.

- W 20 decyzjach (100% zbadanych) powierzchnia gruntów była zgodna z informacjami podatników i z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków.
- W trzech decyzjach (15%), bez wezwania podatników do złożenia wyjaśnień, przyjęto powierzchnie budynków wykazane w informacjach podatników, które były niższe (od 2-4 m²) niż określone w posiadanych przez Urząd wypisach z ewidencji gruntów i budynków (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 5).
- Decyzje spełniały wymogi formalne określone art. 210 §1 i 1a ustawy Ordynacja podatkowa i wystawiono na wszystkich współwłaścicieli, sporządzono je poprawnie pod względem rachunkowym, uwzględniając wcześniej obowiązujących stawki podatku od nieruchomości i danych zawartych w informacjach złożonych przez podatników.

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 408, ze zm.

¹² Dotyczy podatnika, dla którego prowadzono kartotekę nr 070/0007.

- Decyzje doręczano podatnikom (wszystkim współwłaścicielom) niezwłocznie po ich wydaniu¹³, co umożliwiało terminowe wywiązanie się podatników z obowiązku zapłaty.

(akta kontroli str. 40-51)

1.7. W latach 2017 – 2020 w Urzędzie nie obowiązywały uregulowania wewnętrzne dotyczące zasad prowadzenia kontroli podatkowych, ani też nie prowadzono kontroli podatkowych.

Burmistrz podał, że dwóch pracowników Biura Podatkowego posiadało wprawdzie w zakresie czynności obowiązek prowadzenia kontroli podatkowych, lecz nie były one wykonywane z powodu obciążenia innymi obowiązkami służbowymi. W przypadkach rozbieżności pomiędzy danymi w ewidencji gruntów i budynków z danymi w informacjach podatkowych na podatek od nieruchomości kontrole podatkowe nie były podejmowane, ponieważ przedstawione przez podatników powierzchnie „z natury” nie budziły wątpliwości i były uznawane za wiarygodne. Wskazał również, że informacje podatkowe, które podatnicy wypełniali i podpisywali zawierały pouczenia o odpowiedzialności przewidzianej w Kodeksie karnym skarbowym za składanie fałszywych informacji.

(akta kontroli str. 52-67)

1.8. W Urzędzie prowadzono bazę danych dotyczących pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. Ewidencja ta była prowadzona w ramach modułu „POST” w programie informatycznym „PUMA” i aktualizowana w oparciu o dane o pojazdach zarejestrowanych i wyrejestrowanych otrzymywanych od organu rejestrującego pojazdy (Starostwa Powiatowego w Węgorzewie – „Starostwo”), przekazywane zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹⁴. Informacje te zawierały dane określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia. Sposób prowadzenia tej bazy pozwalał na generowanie danych o liczbie pojazdów, ich kategorii, a także o poszczególnych podatnikach, ich pojazdach oraz złożonych przez nich deklaracjach. System ten nie umożliwiał wygenerowania informacji o dacie aktualizacji danych o pojazdach, które dokonywano w nim na podstawie informacji otrzymywanych ze Starostwa.

Badanie na próbie 20 przypadków (po pięć z każdego roku objętego kontrolą), dotyczących nowo zarejestrowanych pojazdów, wykazało, że:

- Deklaracje na podatek od środków transportowych składano na formularzach wg wzorów określonych ówczesnie obowiązującymi rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych¹⁵.
- Dane w deklaracjach były zgodne bazą danych Urzędu i danymi zawartymi w informacjach otrzymanych z organu rejestrującego pojazdy, a stawki zastosowane do wyliczenia podatku zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych¹⁶.
- w czterech z 20 zbadanych przypadków deklaracje złożono w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a w pozostałych 16 przypadkach z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 119 dni, przy czym w stosunku do nich nie skorzystano

¹³ Spośród 20 decyzji 4 doręczono w dniu ich wydania, a pozostałe 16 w terminie od 1 do 10 dni po wydaniu.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 68.

¹⁵ Tj. w rozporządzeniu Ministra Finansów z 19 listopada 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2025) oraz z 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz.U. poz. 2436).

¹⁶ Uchwała Nr XXVII/217/2016 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

z możliwości podjęcia działań przewidzianych art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, tj. żądania pisemnych wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji i pisemnego wezwania do ich złożenia.

- Inspektor ds. podatków i opłat w Wydziale Finansowym podała, że podatnicy opóźniający się ze złożeniem deklaracji na podatek od środków transportowych byli wzywani telefonicznie do ich złożenia. Z uwagi na natłok obowiązków nie dokumentowano tych czynności.
- We wszystkich przypadkach opóźnień w uiszczeniu podatku od środków transportowych naliczono odsetki.

(akta kontroli str. 68-73, 1272)

1.9. Ujęte w planach finansowych Gminy dochody z majątku¹⁷ były uwzględniane w odpowiednich pozycjach wieloletniej prognozy finansowej Gminy. Dochody z majątku gminy zostały zrealizowane w roku:

- 2017 w łącznej kwocie 3 419,6 tys. zł - 90,3% planu po zmianach (3 785,5 tys. zł), do czego głównie przyczyniło się niezrealizowanie zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości,
- 2018 – 2 547,1 tys. zł – 70,5% planu po zmianach (3 612,8 tys. zł),
- 2019 – 2 395,6 tys. zł – 92,0% planu po zmianach (2 603,6 tys. zł),
- 2020 – 5 116,9 tys. zł – 114,6% planu po zmianach (4 464,9 tys. zł).

Główną przyczyną uzyskiwania w latach 2017-2019 niższych dochodów od planowanych było niezrealizowanie zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości, tj. w roku: 2017 – uzyskano 1 908 tys. zł – 76,8% planowanych, 2018 – 1 013,9 tys. zł – 46,8% planowanych, 2019 - uzyskano 937,6 tys. zł – 72,1 % planowanych.

Burmistrz podał, że przyczyną nieosiągnięcia w latach 2017-2019 zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości było zmniejszenie zainteresowania nieruchomościami oferowanymi do sprzedaży przez Gminę.

(akta kontroli str.74-85)

1.10. W latach 2017-2020 w Gminie obowiązywały dwa zarządzenia Burmistrza w sprawie wprowadzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Węgorzewo na lata 2017-2019 oraz na lata 2020-2022, które w ww. okresie podlegały aktualizacji w drodze 17 zarządzeń zmieniających, którymi uzupełniano wykaz nieruchomości komunalnych przeznaczonych do zbycia.

Plany zawierały większość elementów wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1-3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, za wyjątkiem zestawień nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (art. 25 ust. 2a pkt 1 ww. ustawy). Plan na lata 2020-2022 nie zawierał ponadto wymaganej art. 25 ust. 2a pkt 2d ww. ustawy prognozy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 6).

(akta kontroli str. 86-115)

1.11. W latach 2017-2020 Gmina: sprzedała 100 nieruchomości za łączną kwotę 7 490,2 tys. zł, wdzierżawiła 364 nieruchomości uzyskując łącznie wpływy

¹⁷ Dochody z majątku obejmowały dochody z tytułu: sprzedaży nieruchomości (700-70005-0770), przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (700-70005-0760), wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (600-60016-0870), opłaty za użytkowanie wieczyste (700-70005-0550) oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych (700-70004-0750) w tym: z najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, dzierżawy gruntów i tablic reklamowych.

w kwocie 160,8 tys. zł przez wynajęła 208 nieruchomości uzyskując wpływy w kwocie 368,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 116)

1.12. Na podstawie próby dokumentacji dotyczącej 20 transakcji sprzedaży nieruchomości (po 5 z każdego roku) ustalono, że we wszystkich przypadkach zostały one uprzednio przewidziane do sprzedaży w obowiązujących planach wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz wycenione przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. We wszystkich przypadkach sprzedaż tych nieruchomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, została poprzedzona sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W każdym przypadku wykaz wywieszano na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Urzędu, na jego stronie internetowej, a informację o tym ogłaszano w prasie lokalnej obejmującej teren powiatu węgorszewskiego¹⁸.

(akta kontroli str. 117-124)

1.13. Ujęte w planach finansowych Gminy na lata 2017-2020 kwoty dochodów z majątku były zgodne z kwotami podanymi w obowiązujących w tym okresie wieloletnimi prognozami finansowych Gminy, przy czym w przypadku dochodów z tytułu:

- użytkowania wieczystego w planie finansowym na 2017 r. i wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2017-2020 przewidziano wpływy w kwocie 97 tys. zł, a w planie wykorzystania zasobu nieruchomości w kwocie 133 tys. zł (tj. wyższej o 36 tys. zł),
- najmu lokali mieszkalnych w planie finansowym na 2020 r. i wieloletniej prognozie finansowej na lata 2020-2025, ich wysokość określono na 692 tys. zł, a w planie wykorzystania zasobu nieruchomości – 642 tys. zł, tj. w kwocie niższej o 50 tys. zł.

Skarbnik Gminy podała, że projekty uchwał dotyczących planu finansowego na 2017 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2020 zostały sporządzone przez poprzedniego Burmistrza i Skarbnika Gminy i dlatego nie jest jej znana przyczyna przyjęcia w nich niższej kwoty planowanych dochodów z tytułu użytkowania wieczystego niż w planie wykorzystania zasobu nieruchomości. Kwota dochodów z tytułu użytkowania wieczystego przyjęta w dokumentach finansowych była jednak bliższa faktycznemu ich wykonaniu w 2017 r. (87,8 tys. zł).

Burmistrz podał, że planowane dochody z tytułu najmu lokali mieszkalnych w kwocie 642 tys. zł zostały podane przez zarządcę nieruchomości komunalnych, tj. Ciepłownię miejskie Sp. z o.o. w Węgorzewie w październiku 2019 r. Kwota ta stanowiła podstawę opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022. O zmianie planowanych dochodów z tytułu najmu lokali mieszkalnych Wydział Geodezji, Mienia, Planowania Przestrzennego i Rolnictwa¹⁹ nie został powiadomiony i do projektu zarządzenia przyjął ww. kwotę.

(akta kontroli str. 125-130)

1.14. Rada Miejska uchwałą Nr XXII/170/2008 z 28 marca 2008 r. określiła zasady sprzedaży domów, lokali mieszkalnych i użytkowych, a uchwałą Nr XXII/171/2008 z 28 marca 2008 r. - zasady zbywania, nabywania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i najmu. Zgodnie z przyjętymi w nich rozwiązaniami przy zawieraniu umów na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony najemców

¹⁸ Ogłoszenia zamieszczano w dodatku regionalnym do Gazety Olsztyńskiej pn. „Węgorzewski Tydzień”.

¹⁹ Dalej: Wydział GMPPiR.

i dzierżawców wyłania się w drodze przetargu przeprowadzonego przez trzyosobową komisję, której skład określa Burmistrz.

(akta kontroli str. 131-145)

1.15. W badanym okresie Gmina wydzierżawiła, na podstawie pięciu umów zawartych na okres powyżej trzech lat, sześć działek. Nie wystąpiły w tym okresie przypadki wydzierżawienia nieruchomości na czas nieoznaczony.

Badanie dokumentacji związanej z zawarciem tych umów dzierżawy wykazało, że:

- w czterech przypadkach wydzierżawienie nieruchomości zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, zgodnie z wymogami art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰. W jednym przypadku²¹ zawarcie umowy dzierżawy nie zostało poprzedzone sporządzeniem takiego wykazu i jego upublicznieniem (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 7);
- umowy dzierżawy zostały zawarte przez Burmistrza na podstawie uchwał Rady Miejskiej, podjętych na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy. Umowy te zawarto na okres wskazany uchwałami, tj. od 10 do 15 lat, określając w nich zasady waloryzacji czynszu dzierżawnego, a także obowiązek zwrotu przedmiotu dzierżawy, po zakończeniu dzierżawy, w stanie, w jakim go otrzymał;
- roczne wpłaty czynszu dzierżawnego z tytułu czterech umów dzierżawy dokonali w terminach określonych umowami, a w przypadku jednej z opóźnieniem wynoszącym od 56 do 71 dni. Z tytułu opóźnień Gmina obciążyła dzierżawcę odsetkami, które zostały uiszczone. Łączny wpływ z umów dzierżaw zawartych na okres przekraczający trzy lata wyniósł 7,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 146-151, 185-190)

Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych zostały określone uchwałą Rady miejskiej Nr LV/408/2002 z 26 czerwca 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgorzewo zmienionej uchwałą Nr LVIII/435/2002z 25 września 2002 r. Badanie próby 20 umów najmu lokali mieszkalnych wykazało, że zostały one zawarte na zasadach określonych ww. uchwałami, tj. m.in. na czas nieokreślony i z osobami spełniającymi warunki formalne do uzyskania lokalu mieszkalnego²². W umowach najmu zastrzeżono prawo do podwyższenia czynszu najmu za uprzednim wypowiedzeniem dotychczasowej jego wysokości, a także zabezpieczono interesy Gminy m.in. poprzez ustanowienia obowiązku najemcy w zakresie naprawiania szkód powstałych z jego winy oraz odnowienia lokalu i dokonania obciążających go napraw po zakończeniu najmu.

(akta kontroli str. 146-190, 1275)

²⁰ W każdym przypadku wykaz wywieszano na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Urzędu, na jego stronie internetowej, a informację o tym ogłaszano w prasie lokalnej obejmującej teren powiatu węgorzewskiego („Tydzień Węgorzewski”).

²¹ Dotyczyło to umowy dzierżawy nr RM 16-027 z 31 grudnia 2018 aneksowanej 7 maja 2019 r.

²² Warunki te dotyczyły m.in. spełnienia kryterium dochodowego przez osoby pozostające w trudnych warunkach mieszkaniowych, realizacji prawa do zamiany lokalu za zgodą wynajmującego lub wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy przez członka rodziny.

1.16. W latach 2017-2020 Gmina ustaliła w 102 przypadkach opłaty adiacenckiej w łącznej kwocie 234,8 tys. zł,²³ z czego: 129,9 tys. zł w 2017 r. (30 przypadków), 46 tys. zł w 2018 r. (10) oraz 58,9 tys. zł w 2019 r. (62).

Wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wystąpił jeden przypadek zaległości w opłacie adiacenckiej w kwocie 462,75 zł. Wobec dłużnika podjęto działania windykacyjne i egzekucyjne, w wyniku których do 30 czerwca 2021 r. uzyskano kwotę 190,98 zł.

Badanie na próbie 20 przypadków naliczenia opłaty adiacenckiej wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach opłaty naliczono z zastosowaniem stawek określonych przez Radę Miejską,²⁴
- w przypadku 14 decyzji (70% zbadanych) opłaty wpłynęły w terminie określonym art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna,
- opłaty określone w sześciu decyzjach, należne od ośmiu podmiotów, wpłynęły z opóźnieniem wynoszącym od 7 do 98 dni, przy czym dwóm podmiotom naliczono odsetki w łącznej kwocie 66,91 zł, tj. niższej od należnej o 125,65 zł, a pozostałym sześciu podmiotom nie naliczono należnych odsetek w kwocie 288,52 zł (zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 8).

(akta kontroli str. 191-207)

1.17. W latach 2017-2020 Gmina nie naliczała opłaty planistycznej.

Począwszy od 2012 r. do końca 2020 r. Rada Miejska przyjęła 27 uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania, które obejmowały obszar 1 286 działek o łącznej powierzchni 1 618 ha. W okresie nieprzekraczającym pięciu lat od dnia wejścia w życie ww. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zbyciu uległo ogółem 29 działek. W przypadku 20 z nich przeznaczenie nie uległo zmianie lub zmiana ograniczała ich dotychczasowe przeznaczenie. W przypadku pozostałych dziewięciu działek, w wyniku wejścia w życie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ich przeznaczenie uległo zmianie poprzez określenie nowego sposobu zagospodarowania lub rozszerzenie dotychczas istniejącego²⁵.

W Wydziale GMPPiR sporządzano notatki służbowe zawierające analizy zmian przeznaczenia działek sprzedanych po uchwaleniu nowych planów miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Wskazywano w nich m.in., czy w związku z nowym planem działki zmieniły swoje przeznaczenie, a jeżeli tak to czy nastąpił wzrost ich wartości. Z treści tych notatek wynikało, że w przypadku ww. działek nie było podstaw do naliczania opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 6-9, 208-246, 1249-1253)

1.18. W Gminie nie pobierano opłaty reklamowej. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny 5,6 km ulic Węgorzewa²⁶ wykazały, że w miejscach widocznych z przestrzeni dostępnej publicznie znajdowało się ogółem 37 tablic reklamowych

²³ Opłaty te naliczono w 74 przypadkach (51,4 tys. zł) z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz w 28 przypadkach (183,4 tys. zł) z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej ich podziałem.

²⁴ Stawki opłaty adiacenckiej zostały określone uchwałą Rady Miejskiej nr XXII/171/2008 z 28 marca 2008 r. w sprawie zasad zbywania, nabywania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i najmu.

²⁵ Tj.: z terenów istniejącej i projektowanej zabudowy letniskowej na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (pięć działek), z terenów usługowych na tereny zabudowy mieszkalno-usługowej (jedna) oraz z terenów istniejącej i projektowanej zabudowy jednorodzinnej na tereny zabudowy mieszkalno-usługowej (trzy działki).

²⁶ Dotyczyło to odcinków ulic: Zamkowej, Armii Krajowej, Bema oraz ulic: Pionierów i Braci Ejsmontów.

zawierających reklamy o łącznej powierzchni 387,96 m². Szacowany roczny dochód z opłaty reklamowej od objętych oględzinami reklam, wg maksymalnych stawek na 2021 r.²⁷, wyniósłby 71,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 247-257)

1.19. W latach 2017-2020 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zagadnień związanych z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych, ani też skargi dotyczące realizacji zadań wynikających z wykonywania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Zagadnienia te nie były także przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego. W okresie tym przeprowadzono natomiast jeden audyt dotyczący gospodarowanie mieniem, który nie wykazał zaistnienia uchybień lub nieprawidłowości.

W ww. okresie Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej poddała Burmistrza trzem kontrolom ściagalności podatków. Zalecenia sformułowano w przypadku jednej z trzech ww. kontroli. Dotyczyły one obniżenia podatku od środków transportowych, aby zwiększyć liczbę zarejestrowanych samochodów, a w efekcie wpływu do budżetu Gminy oraz zajęcie się problemem ściagalności opłaty miejscowej. W informacji o realizacji wniosków (pismo bez daty) Burmistrz wskazał m.in., że obniżenie stawek podatkowych jest wyłączną kompetencją Rady Miejskiej, a także poinformował, że w przypadku opłaty miejscowej rozesłano do gestorów bazy turystycznej przypomnienie o obowiązku jej wnoszenia.

(akta kontroli str. 258-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 13 nieruchomości (43,3% skontrolowanych) zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności wydano po 2 stycznia 2020 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Burmistrz podał, że opóźnienie to wynikało z konieczności wydania dużej liczby zaświadczeń o przekształceniu wraz z informacjami o wysokości opłaty jednorazowej i zaświadczeniami do ksiąg wieczystych przy ograniczonych możliwościach kadrowych.

(akta kontroli str. 12-24, 55-66)

2. W sześciu przypadkach (20% skontrolowanych) nabywcom prawa własności naliczono bonifikaty w opłacie jednorazowej w wysokości wyższej o 10% niż przysługująca na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr LIII/418/2018 z 12 października 2018 r. w sprawie bonifikaty od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Wysokość przyznanych w tych sprawach bonifikat wynosiła bowiem 60%, podczas gdy zgodnie z zasadami określonymi w ww. uchwale, w przypadku opłat jednorazowych uiszczonych w 2020 r. przysługiwała bonifikata w wysokości 50%. Na skutek zastosowania bonifikat w nieprawidłowej wysokości Gmina uzyskała wpływy niższe o 0,2 tys. zł.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w czterech sprawach²⁸ informacje o wysokości opłaty jednorazowej wydał w 2019 r. z zastosowaniem 60%

²⁷ Stawki określone obwieszczeniem Ministra Finansów z 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na 2021 r. (M.P. z 2020 r., poz. 673).

²⁸ Dotyczących zaświadczeń o przekształceniu o numerach: 465/2019, 478/2019, 512/2019 i 513/2019.

bonifikaty przysługującej za 2019 r. a termin jej zapłaty ustalił do 29 lutego 2020 r. tj. zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W przypadku dwóch pozostałych spraw²⁹ zaświadczenia zostały wydane 21 stycznia 2020 r. gdyż organ nie zdążył ich wydać w ustawowym terminie. Uznano przy tym, że nie można z winy organu pozbawić prawa do bonifikaty 60%.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniu. Powołany art. 20 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów określa termin wniesienia opłaty rocznej za 2019 r., a nie opłaty jednorazowej, od której wniesienia w 2019 r. uchwała Rady Miejskiej uzależniała możliwość skorzystania z 60% bonifikaty. Zastosowanie bonifikaty w tej wysokości wobec osób, które wniosły opłatę jednorazową w 2020 r. było niezgodne z założeniami ww. uchwały i prowadziło do nierównego – uprzywilejowanego traktowania tych osób względem innych, które uzyskały niższą bonifikatę (50%) pomimo tego, że również uiściły opłaty jednorazowe w 2020 r. Należy przy tym zauważyć, że postępowania dotyczące wydania dwóch zaświadczeń w dniu 21 stycznia 2020 r. zostały podjęte przez organ z urzędu, a nie na wniosek stron, zaś wnioski nowych właścicieli o naliczenie opłaty jednorazowej wpłynęły i zostały załatwione w 2020 r., co nie dawało podstawy do naliczenia 60% bonifikaty.

(akta kontroli str. 12-24, 55-66)

3. W trzech przypadkach pomimo otrzymania w czerwcu 2020 r. z PINB w Węgorzewie zgłoszeń o zakończeniu budowy lub decyzji o pozwoleniach na użytkowanie budynków pracownicy Urzędu do dnia 25 maja 2021 r. nie podjęli, działań w celu wyegzekwowania od podatników informacji na podatek od nieruchomości oraz naliczenia im tego podatku. W trzech innych przypadkach otrzymawszy z PINB ww. dokumenty wysłano wezwania, z czego w dwóch przypadkach skierowano je do podatników dopiero w trakcie kontroli NIK (19 maja 2021 r.), pomimo że informacje z PINB (decyzje o pozwoleniu na użytkowanie) otrzymano w czerwcu i wrześniu 2020 r. Pomimo bezskuteczności tych wezwań nie skorzystano z możliwości podjęcia działań w celu ewentualnego zastosowania sankcji określonej w art. 54 §1 ustawy Kodeks karny skarbowy, w związku z uchylaniem się podatnika od opodatkowania poprzez niewyjawienie podstawy opodatkowania. Pracownicy Wydziału Finansów podali, że niepodjęcie działań w tych sprawach wynikało ze znacznego obciążenia zadaniami oraz przeoczenia.

(akta kontroli str. 25-39)

4. W jednym przypadku pomimo uzyskania z PINB zawiadomienia o zakończeniu budowy z 2 marca 2017 r., z którego wynikało, że zdarzenie to nastąpiło 20 grudnia 2016 r. podatek od nieruchomości naliczono począwszy od 2018 r., pomimo, że obowiązek podatkowy, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powstał z dniem pierwszego stycznia roku następnego po roku, w którym zakończono budowę, tj. 1 stycznia 2017 r. Kwota podatku za rok 2017 wynosiła 70,85 zł.

Jako przyczynę nienaliczenia podatku za rok 2017 Główny specjalista w Wydziale Finansowym podał przeoczenie.

(akta kontroli str. 25-39)

²⁹ Dotyczyło to spraw zaświadczeń nr 856/2019/2020 i 857/2019/2020.

5. W przypadku trzech decyzji na podatek od nieruchomości (15% skontrolowanych) przyjęto, jako podstawę opodatkowania budynków powierzchniowo wykazane w informacjach podatników, które były niższe od wynikających z ewidencji gruntów i budynków od 2 do 4 m². Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁰, zgodnie, z którym podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Główny specjalista w Wydziale Finansowym podała, że uznała dane przedstawione przez podatników, pochodzące z dokonanych przez nich pomiarów, za bardziej wiarygodne i aktualne niż wskazane w ewidencji gruntów i budynków.

Skutkiem przyjęcia zaniżonych powierzchni w okresie objętym kontrolą wpływy z podatku od nieruchomości uległy zaniżeniu ogółem o 65,83 zł.

(akta kontroli str. 40-51)

6. Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Węgorzewo na lata 2017-2019 oraz na lata 2020-2022, wbrew wymogowi art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie zawierały zestawień nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Ponadto plan na lata 2020-2022 nie obejmował prognozy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, która była wymagana art. 25 ust. 2a pkt 2d ww. ustawy.

Naczelnik Wydziału GMPPiR podał, że projekty zarządzeń w sprawie wprowadzenia planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2017-2019 i 2020-2022 zostały sporządzone w podległym jemu Wydziale, a w wyniku przeoczenia przy ich sporządzaniu nie ujęto w nich wymaganych elementów.

(akta kontroli str. 86-115)

7. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie jednej z pięciu umów dzierżawy, nie zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazu obejmującego nieruchomości przeznaczoną do oddania w dzierżawę.

Naczelnik Wydziału GMPPiR podał, że wynikało to z przeoczenia pracownika zatrudnionego na zastępstwo.

(akta kontroli str. 146-190)

8. Dwóm spośród ośmiu podmiotów, które uiściły opłaty adiacenckie z opóźnieniem odsetki naliczono w kwocie o 125,65 zł niższej od należnej, a pozostałym sześciu podmiotom pomimo opóźnień nie naliczono odsetek za opóźnienie w łącznej kwocie 288,52 zł.

Skarbnik Gminy podała, że przyczyną naliczenia odsetek w niższej kwocie od należnej było ujęcie w ewidencji księgowej błędnych dat wymagalności opłat adiacenckich, a nienaliczenie odsetek w pozostałych przypadkach wynikało z przeoczenia pracowników Wydziału Finansowego Urzędu.

(akta kontroli str. 191-207)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie w pełni prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem i poborem podatków i opłat lokalnych. Stwierdzono bowiem m.in. przypadki: nienaliczenia podatku od nieruchomości za pierwszy rok od powstania obowiązku podatkowego, wymierzania podatku od nieruchomości od

³⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 2052, ze zm.

powierzchni budynków mniejszej niż wynikająca z ewidencji gruntów i budynków, nieegzekwowania od podatników obowiązku złożenia informacji na podatek od nieruchomości, nienaliczania odsetek za opóźnienie w uiszczaniu opłaty adiacenckiej, lub naliczania ich w niższej wysokości od należnej.

Nie w pełni prawidłowo realizowano także zadania wynikające z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności. Stwierdzono bowiem nieprawidłowościami, które dotyczyły przypadków wydawania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności z naruszeniem terminu ustawowego oraz naliczania bonifikat w cenie nabycia w sposób niezgodny z uchwałą Rady Miejskiej.

Obowiązujące w latach 2017-2020 plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości nie zawierały niektórych elementów wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Sprzedaż i oddawanie w dzierżawę nieruchomości gminnych odbywało się, co do zasady z zastosowaniem odpowiednich przepisów. Wyjątek w tym zakresie stanowił przypadek niepodania do publicznej wiadomości wykazu obejmującego nieruchomość przeznaczoną do oddania w dzierżawę.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy

Opis stanu faktycznego

2.1. W Gminie nie prowadzono udokumentowanych analiz jej sytuacji finansowo-gospodarczej oraz nie opracowano strategii dotyczącej możliwości zwiększenia dochodów własnych.

Skarbnik Gminy podała, że analizy w zakresie możliwości zwiększenia dochodów własnych były prowadzone w poszczególnych latach w ramach prac nad budżetem Gminy i dotyczyły głównie możliwości zwiększenia podatków lokalnych, co znalazło wyraz w zwiększeniu stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych. Nie opracowywano szerszych analiz ani też strategii dotyczącej możliwości zwiększenia dochodów własnych Gminy, gdyż nie uznawano tego dotychczas za niezbędne. Działania dotyczące możliwości zwiększania dochodów odnosiły się dotąd wyłącznie do kwestii zwiększenia stawek podatków lokalnych, co było wystarczające w sytuacji finansowej Gminy, która nie jest obciążona kredytami.

(akta kontroli str. 267-269)

2.2. W celu zwiększenia dochodów własnych Burmistrz i pracownicy Wydziału Finansowego Urzędu opracowali i przedłożyli Radzie Miejskiej projekty uchwał:

- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020 r., zakładający zwiększenie wpływów z tego podatku o 1 087,8 tys. zł;
- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2021 r., zakładający zwiększenie wpływów z tego podatku o 314 tys. zł,
- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych (od 2020 r.) – zakładający zwiększenie wpływów o 15,8 tys. zł,
- w sprawie zmiany uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia opłaty miejscowej – zakładający zwiększenie wpływów w 2020 r. o 7,6 tys. zł,
- w sprawie stawek opłaty miejscowej – zakładająca zwiększenie wpływów w 2021 r. o 2,7 tys. zł.

Na podstawie tych projektów Rada Miejska podjęła stosowne uchwały³¹.

W latach 2017-2020 Gmina nie pobierała opłaty reklamowej i od posiadania psów.

Burmistrz podał, że Rada Miejska w Węgorzewie nie podjęła uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Przyjęcie takiej uchwały nie jest obowiązkiem, lecz możliwością wynikającą z przepisów o planowaniu przestrzennym. Gmina pobiera natomiast opłaty za dzierżawę terenu pod tablice reklamowe i banery³². Nie prowadzono przy tym analiz w zakresie potencjalnych możliwych wpływów z opłaty reklamowej oraz ewentualnych kosztów obsługi jej poboru, gdyż ww. zarządzenie uznano za wystarczający instrument do naliczania opłat od reklam.

Burmistrz podał ponadto, że Gmina nie ma również obowiązku wprowadzenia opłaty za posiadanie psów. Mając na względzie doświadczenia ze ściągalnością podatku od psów (pobieranego w Gminie w latach 1991-2007³³) nie podjęto uchwały w sprawie ustanowienia tej opłaty.

(akta kontroli str. 55-66, 270-271, 1254-1257, 1276)

2.3. W wyniku obniżenia górnych stawek podatków w latach 2017-2020, wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa zmniejszeniu łącznie o 5 974,8 tys. zł, w tym: 5 333,9 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości oraz 640,9 tys. zł z tytułu podatku od środków transportowych. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w kolejnych latach wyniosły: 1 496,0 tys. zł w 2017 r., 1 675,8 tys. zł w 2018 r., 1 805,4 tys. zł w 2019 r., 997,6 tys. zł w 2020 r., a ich udział w dochodach z tych lat zmalał z: 7,4 % w 2017 r. do 4,2% w 2020 r.

Skutki udzielonych ulg i zwolnień wyniosły ogółem 168,7 tys. zł i dotyczyły podatku od nieruchomości. Ich udział w dochodach uległ zmniejszeniu z 0,5% w 2017 r. do 0,08% w 2020 r.

(akta kontroli str. 272-279)

2.4. W latach 2017–2020 przedawnieniu uległy zobowiązania z tytułu podatków lokalnych w łącznej kwocie 151,1 tys. zł, z czego 139,7 tys. zł – od nieruchomości, 11,3 tys. zł rolnego oraz 0,08 tys. zł – leśnego. Przedawnieniu w tym okresie nie uległy zaległości z tytułu opłat lokalnych.

W urzędzie nie prowadzono analiz przyczyn przedawnienia zaległości podatkowych.

Skarbnik Gminy podała, że nie prowadzono analiz dotyczących przyczyn przedawnień zaległości z tytułu podatków lokalnych z uwagi na znaczne obciążenie pracą pracowników Urzędu. Podała również, że w pojedynczych przypadkach przedawnionych zaległości prosiła podległych pracowników o wyjaśnienia przyczyn przedawnień, z których wynikało, że pomimo podjętych czynności, w tym w ramach postępowań egzekucyjnych z powodu braku majątku nie udało się uzyskać należnych kwot, a z upływem czasu nastąpiło ich przedawnienie.

(akta kontroli str. 280-283)

2.5. W sporządzonym we wrześniu 2020 r. opracowaniu pn. „Wielkie Jeziora Mazurskie 2030 Strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego (projekt do konsultacji

³¹ Tj. odpowiednio uchwały: Nr XIV/125/2019 z 30 października 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, Nr XXVII/254/2020 z 25 listopada 2020 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości, Nr XXVII/255/2020 z 25 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, Nr XIV/127/2019 z 30 października 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie opłaty miejscowej, Nr XXVI/244/2020 z 28 października 2020 r. w sprawie stawek opłaty miejscowej.

³² Opłaty pobierano na podstawie zarządzenia Nr 48/2012 z 5 marca 2012 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego pod tablice reklamowe i banery.

³³ Z wyłączeniem lat 2000-2001.

społecznych)³⁴ zawarto elementy analizy demograficznej, w której m.in. wskazano, że:

- na obszarze Wielkich Jezior Mazurskich proces starzenia się społeczeństwa zachodzi w tempie szybszym niż ma to miejsce w pozostałej części kraju, a Gmina Węgorzewo należy do najbardziej zagrożonych depopulacją,
- zagrożenie stanowi m.in. odpływ wykwalifikowanych pracowników do obszarów oferujących lepsze warunki pracy i życia, a szansę - polityka prorodzinna.

(akta kontroli str. 284-466, 1258-1270)

2.6. W związku z negatywnymi tendencjami demograficznymi jak starzenie się społeczeństwa i odpływ młodych ludzi, Gmina podjęła szereg działań wspierających rodziny oraz zachęcające do zwiększenia aktywności zawodowej mieszkańców, tj. m.in.:

- wspierano rodziny wielodzietne poprzez realizację programu Węgorzewska Karta Dużej Rodziny³⁵, którego celem jest promowanie pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej, a także zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych oraz dostępności do dóbr sportowych i kulturalnych (m.in. wprowadzono system zniżek i zwolnień dla rodzin wielodzietnych na obiekty sportowe i wydarzenia kulturalne),
- realizowano Projekt „Węgorzewo stawia na rodzinę”, którego celem było zwiększenie kompetencji opiekuńczo wychowawczych kobiet i mężczyzn,
- realizowano przedsięwzięcie pn. „Lokalny Ośrodek Wiedzy i Edukacji w Perłach”, mające na celu aktywizację dorosłych na rzecz rozwoju umiejętności stanowiących podstawę dla uczenia się przez całe życie. W ramach tego projektu m.in. organizowano różne kursy, szkolenia i warsztaty (m.in. żeglarski, motorowodny, konwersacje z języka angielskiego, kulinarne, opiekunów i kierowników wycieczek) umożliwiające rozwijanie kompetencji, stosownie do potrzeb rynku lokalnego.

Mimo podejmowanych działań, liczba mieszkańców Gminy uległa zmniejszeniu z 17 181 (wg stanu na koniec 2016 r.) do 16 239 (na koniec 2020 r.), tj. o 5,8%.

Burmistrz podał, że od podjęcia tych działań upłynął zbyt krótki okres, aby jednoznacznie określić ich skuteczność. Nie odnotowano zwiększenia liczby ludności wskutek napływu nowych mieszkańców z innych gmin, ani też ograniczenia ich odpływu na inne tereny. Zdaniem Burmistrza podjęte działania, zwłaszcza dotyczące aktywizacji zawodowej osób dorosłych, pośrednio przyczyniły się do wzrostu wpływów Gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a w związku z tym zasadnym jest ich kontynuowanie w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 284, 467-475)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono udokumentowanych analiz dotyczących możliwości przyciągnięcia na teren Gminy nowych przedsiębiorców. W tym celu w latach 2017-2020 kontynuowano jednak, rozpoczęte we wcześniejszych latach, działania związane z utworzeniem na terenie Gminy Warmińsko Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, które polegały na sprzedaży w 2017 r. przedsiębiorcom trzech uzbrojonych działek oraz przygotowaniu do sprzedaży w 2021 r. dwóch kolejnych działek.

Burmistrz podał, że z uwagi na brak stosownych danych o wpływach podatkowych od poszczególnych podmiotów nie jest w stanie oszacować w jaki sposób działania Gminy wpłynęły na jej udział we wpływach z podatków dochodowych. W związku

³⁵ Wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr LIII/417/2018 z 26 września 2018 r.

z podjętymi działaniami w latach 2017-2020 Gmina uzyskała łączne dochody w kwocie: 507,2 tys. zł, z czego 470,4 tys. zł stanowił dochód netto ze sprzedaży działek, a 36,8 tys. zł wpływ z podatku od nieruchomości zapłaconego od tych działek przez ich nabywców.

Liczba przedsiębiorców zarejestrowanych na terenie Gminy uległa zwiększeniu z 984 (stan na koniec 2016 r.) do 1 066 (na koniec 2020 r.) – zwiększenie o 7,6%. Zwiększeniu uległa także liczba podatników podatku: od nieruchomości – z 11 834 w 2017 r. do 12 210 w 2020 r., rolnego – z 5 142 w 2017 r. do 5 722 w 2020 r. Zmniejszeniu uległa natomiast liczba podatników podatku od środków transportowych – z 50 w 2017 r. do 46 w 2020 r., a także podatku leśnego z 671 w 2017 r. do 636 w 2020 r.

W 2020 r. Gmina uzyskała dochody własne w kwocie 32 122,4 tys. zł, tj. wyższe o 5 848,4 tys. zł (22,3%) względem osiągniętych w 2017 r.

(akta kontroli str. 6-9, 285, 476, 1271)

2.8. W latach 2017-2020 do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych Gminy.

(akta kontroli str. 258-266)

2.9. W ww. okresie w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie zagadnień związanych ze zwiększeniem dochodów własnych.

(akta kontroli str. 258-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Gminie prowadzono politykę w zakresie zwiększania dochodów własnych. Na podstawie analiz sytuacji finansowo-gospodarczej Gminy oraz wysokości obowiązujących stawek podatkowych, Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej wynikające z nich propozycje zmian w celu przyjęcia nowych wyższych stawek podatków, które zostały przyjęte. Skutkowało to zwiększeniem wpływów do budżetu. W związku z negatywnymi tendencjami demograficznymi podejmowano działania wspierające rodziny i aktywizację zawodową osób dorosłych. W celu przyciągnięcia przedsiębiorców na teren Gminy przygotowano do sprzedaży i sprzedawano przedsiębiorcom uzbrojone działki położone na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

OBSZAR

3. Dochodzenie zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Stan zaległości z tytułu dochodów Gminy ogółem w latach 2017-2020 przedstawiał się następująco:

- 4 848,6 tys. zł w 2017 r. (nastąpił wzrost o 14,5% w stosunku do 2016 r.),
- 5 666,5 tys. zł w 2018 r. (wzrost o 17% do roku poprzedniego),
- 4 096,7 tys. zł w 2019 r. (zmniejszenie o 27,7% do roku poprzedniego),
- 4 455,1 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 8,7% względem 2019 r.).

Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały zaległości z tytułu:

- Podatku od nieruchomości – zwiększenie zaległości w latach 2017-2018 i 2020 r. w porównaniu do stanu z roku poprzedniego nastąpiło odpowiednio o: 23%, 20% i 10% i według Skarbnika wynikało ze znacznej liczby podatników notorycznie zalegających z regulowaniem swoich zobowiązań, mimo

wystawianych upomnień i tytułów wykonawczych. Natomiast zmniejszenia w 2019 r. zaległości o 30% nastąpiło m.in. poprzez dokonanie odpisu wartości zadłużenia zabezpieczonego hipoteką w kwocie 1 849,4 tys. zł w związku z licytacją nieruchomości dłużnika, z której Gmina nie otrzymała zaspokojenia wierzytelności³⁶.

- Dochodów z majątku gminy – w latach 2017-2019 nastąpiło zmniejszenie zaległości do poprzedniego roku odpowiednio o: 16,0%, 22,2%, 2,8%, w związku z regulowaniem przez dłużników zobowiązań m.in. na skutek podjętych przez Urząd działań windykacyjnych, natomiast w 2020 r. wzrost zaległości o 2,2% związany był pandemią Covid-19 oraz trudnościami w prowadzeniu działań windykacyjnych w tych warunkach.

(akta kontroli str. 477-487)

3.2. Kontrolę terminowości wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz spłaty zaległości podatkowych, przypisano w zakresach czynności dwóm pracownikom Biura Podatkowego Wydziału Finansowego. Analiza zaległości prowadzona była po upływie terminu płatności rat. W tym celu sporządzano raporty zaległości wszystkich podatników. Sporządzano również kwartalne informacje o stanie zaległości wobec Gminy i przedstawiano je Radzie Miejskiej.

(akta kontroli str. 488-493)

3.3. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych regulacji, dotyczących windykacji zaległości podatkowych i w opłatach, określających m.in. przekazywanie i obieg informacji oraz dokumentów w zakresie egzekucji tych zobowiązań.

Burmistrz wyjaśnił, że brak jest przepisów nakładających obowiązek wprowadzenia odrębnych regulacji dotyczących windykacji zaległości podatkowych i opłat. Podał też, że do dnia kontroli NIK nie widziano konieczności wprowadzenia dodatkowych systemowych uregulowań w powyższym zakresie, natomiast kontrola ta wykazała potrzebę wprowadzenia wewnętrznych procedur dotyczących windykacji.

(akta kontroli str. 1245-1248)

W okresie objętym kontrolą nie ewidencjonowano podejmowanych przez Urząd działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 §1 b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷. Nie można było zatem ustalić czy i ilu podmiotów dotyczyły działania informacyjne oraz jakie efekty one przyniosły w spłacie zobowiązań (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 1).

(akta kontroli str. 488-489, 1245-1248)

3.4. W okresie objętym kontrolą wysłano łącznie 7 769 upomnień³⁸ podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków na łączną kwotę 8 005,1 tys. zł. W Urzędzie nie wprowadzono zasad precyzujących termin, w którym powinno zostać przesłane upomnienie.

Badanie 40 losowo wybranych upomnień dotyczących zaległości z tytułu podatków od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego na łączną kwotę 457,7 tys. zł wykazało m.in., że:

- 28 upomnień wysłano w terminie do dwóch miesięcy od daty powstania zaległości, zaś 12 upomnień wysłano w terminach od 69 do 510 dni od daty powstania zaległości (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 2).

³⁶ Wpis Gminy na hipotece posiadał dalszą kolejność względem innych wierzycieli.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

³⁸ W 2017 r. – 1 971 upomnień na kwotę 2 652,9 tys. zł, w 2018 r. – 2005 (1 929,4 tys. zł), w 2019 r. – 1979 (1 624,9 tys. zł) oraz w 2020 r. 1 814 (1 797,9 tys. zł).

- Upomnienia zawierały elementy określone §8 i §4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁹, tj. m.in.: wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Natomiast siedem upomnień wystawionych po 30 lipca 2020 r., nie zawierało pouczenia o obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, wymaganego § 4 ust. 1 pkt 6 tego rozporządzenia (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 3).
- W wyniku przesłania siedmiu upomnień, podatnicy dokonali wpłat zaległych podatków na łączną kwotę 16 tys. zł (3,5% zaległości objętych tymi upomnieniami), w 28 przypadkach - wystawiono tytuły wykonawcze, z których na dzień 26 czerwca 2021 r. z 13 tytułów wyegzekwowano zaległości w kwocie 154,5 tys. zł (33,8%). W pozostałych pięciu przypadkach⁴⁰, mimo braku zapłaty zaległych podatków w kwocie 11,8 tys. zł po wyznaczonym w upomnieniach terminie, Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 4).

(akta kontroli str. 488-489, 494-616)

3.5. W latach 2017-2020 po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono łącznie 1 405⁴¹ tytułów wykonawczych na łączną kwotę 3 189,6 tys. zł.

Badanie 40 losowo wybranych tytułów wykonawczych obejmujących 54 zaległe raty z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego na łączną kwotę 259,4 tys. zł wykazało m.in., że:

- W 36 przypadkach tytuły wystawiono do 60 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniu, a w przypadku czterech tytułów (na kwotę 30,9 tys. zł zadłużenia) po tym terminie, tj. od 82 do 329 dni⁴² (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 2).
- Nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego. We wszystkich przypadkach tytuły były wystawione zgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. i 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁴³.
- Wszystkie tytuły wykonawcze skierowano do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych w terminie do pięciu dni od ich wystawienia.
- W wyniku wystawienia 32 tytułów wykonawczych, wyegzekwowano zaległe podatki w łącznej kwocie 201,8 tys. zł. W pięciu przypadkach⁴⁴ Urząd otrzymał postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu bezskutecznej egzekucji (44,3 tys. zł). W trzech przypadkach w Urzędzie brak było informacji o przebiegu postępowania egzekucyjnego na łączną kwotę 17,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 500-639)

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm. oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 1294.

⁴⁰ Upomnienie nr: 842 z 26.05.2017 r., 3 z 02.03.2017 r., 963 z 24.05.2019 r., 1181 z 28.08.2020 r. i 1182 z 28.08.2020 r.

⁴¹ W 2017 r. wystawiono 431 tytułów wykonawczych na kwotę 1 416,6 tys. zł, w 2018 r. – 363 (737,3 tys. zł), 2019 r. – 323 (683,7 tys. zł) oraz w 2020 r. – 288 (352,0 tys. zł).

⁴² Tytuł wykonawczy nr: 446.2017 z 27.12.2017 r. (214 dni), 314.2019 z 16.12.2019 r. (329 dni), 7.2021 z 13.04.2021 r. (118 dni), 107.2021 z 14.04.2021 r. (82 dni).

⁴³ Odpowiednio: Dz. U. z 2018 r., poz. 850; Dz. U. z 2020 r., poz. 968.

⁴⁴ 17.2017 z 23.05.2015 r., 170.2017 z 23.06.2017 r., 268.2017 z 18.10.2017 r., 446.2017 z 27.12.2017 r., 325.2019 z 16.12.2019 r.

3.6. W okresie objętym kontrolą, zaległości o charakterze cywilnoprawnym z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie wynosiły: 44,2 tys. zł w 2017 r., 27,6 tys. zł w 2018 r., 30,1 tys. zł w 2019 r. i 20,0 tys. zł w 2020 r.

Analiza 20 wezwań dotyczących zaległości o charakterze cywilnoprawnym z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie w łącznej kwocie 48,2 tys. zł, wystawionych w latach 2017–2020 i przesłanych siedmiu osobom fizycznym⁴⁵ i jednej osoby prawnej⁴⁶ wykazała, że:

- 16 wezwań⁴⁷ do zapłaty zaległości, w tym dwa obejmujące również wcześniejsze nieuregulowane zobowiązania, wysłano po raz pierwszy w terminie od 29 do 89 dni od daty powstania tych zaległości. Cztery wezwania⁴⁸ dotyczyły wyłącznie zaległości wcześniejszych, do których przesyłano już wezwania do ich uregulowania.
- W wyniku przesłania dwóch wezwań⁴⁹, zobowiązani dokonali wpłaty całości zaległych opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości na łączną kwotę 2,1 tys. zł. W jednym przypadku⁵⁰ dłużnik uregulował część zaległego zobowiązania w kwocie 493,61 zł.
- W trzech przypadkach⁵¹, po przesłaniu wezwań dotyczących uregulowania zaległości (obejmowały one również zaległości, o które wzywano wcześniej) uzyskano nakaz ich zapłaty. Nie wystąpiono natomiast o nadanie klauzuli wykonalności tym nakazom. W odniesieniu do 14 wezwań⁵², po których zobowiązani nie uregulowali zaległości, nie występowano o wydanie nakazu ich zapłaty (zagadnienia ujęto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 5 i 6).
- W wyniku uzyskania dwóch nakazów zapłaty⁵³, dłużnicy wpłacili w całości zaległe zobowiązania w łącznej kwocie 6,7 tys. zł.
- Trzem dłużnikom zalegającym z uregulowaniem zobowiązań cywilnoprawnych odpisano zaległości w kwocie 21,8 tys. zł, w tym w przypadku zobowiązanego nr kartoteki: F/4070 w grudniu 2018 r. odpisano 14,6 tys. zł (z kwoty zadłużenia 29,1 tys. zł określonej na koniec 2017 r.) wobec tych dłużników nie podjęto działań egzekucyjnych w 2017 r. i 2018 r. (nie wystąpiono o wydanie nakazu zapłaty i nadania mu klauzuli wykonalności), nr F/7943 w styczniu 2018 r. odpisano 5,9 tys. zł (całą zaległość określoną na koniec 2017 r.) z powodu nieotrzymania żadnych należnych Gminie środków ze zlicytowanej we wrześniu 2017 r. nieruchomości, P/11150 w grudniu 2020 r. odpisano 1,3 tys. zł (z kwoty zadłużenia 2,2 tys. zł określonego na koniec 2019 r.) nie podjęto ww. działań w latach 2017 – 2019 dotyczących uzyskania nakazu zapłaty i nadania mu klauzuli wykonalności.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku dłużnika P/11150 zaległość odpisano, ponieważ spółka ta była niewypłacalna, a wcześniejsze działania wobec niej nie przyniosły oczekiwanych skutków dotyczących egzekucji zaległych zobowiązań. W przypadku dłużnika F/4070 podał, że zaległość odpisano, ponieważ wcześniejsza egzekucja z ruchomości i wierzytelności była bezskuteczna.

(akta kontroli str. 640-648)

⁴⁵ Nr kartoteki: F/4070, F/7279, F/5016, F/7943, F/8914, M/2592, M/6304.

⁴⁶ Nr kartoteki: P/11150.

⁴⁷ Nr 37/2017, 92/2018, 20/2019, 57/2017, 141/2018, 15/2019, 43/2017, 113/2018, 66/2017, 77/2017, 146/2018, 22/2017, 156/2018, 56/2019, 34/2019, 2/2019.

⁴⁸ Nr 117/2019, 187/2018, 120/2019, 28/2019.

⁴⁹ Wezwanie nr 34/2019, 2/2019.

⁵⁰ Wezwanie nr 187/2018 z 16.10.2018 r.

⁵¹ Nr wezwania: 117/2019 z 12.08.2019 r., 120/2019 z 13.08.2019 r., 28/2019 z 06.06.2019 r.

⁵² 37/2017 z 04.05.2017 r., 92/2018 z 26.04.2018 r., 20/2019 z 05.06.2019 r., 57/2017 z 04.05.2017 r., 141/2018 z 27.04.2018 r., 15/2019 z 06.05.2019 r., 43/2017 z 04.05.2017 r., 113/2018 z 27.04.2018 r., 187/2018 z 16.10.2018 r., 77/2017 z 04.05.2017 r., 146/2018 z 27.04.2018 r., 22/2017 z 04.05.2017 r., 156/2018 z 27.04.2018 r., 56/2019 z 10.06.2019 r.

⁵³ Sygnatura nakazu zapłaty: I Nc 1045/10, I Nc 1044/19.

3.7. W latach 2017-2020 w Gminie wystąpiło 217 przypadków przedawnienia zaległości z tytułu podatków na łączną kwotę 151,1 tys. zł, z czego: 59 przypadków na kwotę 114,7 tys. zł w 2017 r., 51 na kwotę 12,1 tys. zł w 2018 r., 51 na kwotę 11,8 tys. zł w 2019 r. oraz 56 na kwotę 12,5 tys. zł w 2020 r.

Na podstawie 12 najwyższych zaległości przedawnionych w latach 2017-2020 na łączną kwotę 110,8 tys. zł ustalono, że:

- W 11 przypadkach⁵⁴ przedawnieniu ulegały zaległości w kwocie 8,4 tys. zł, wobec których nie podejmowano żadnych działań egzekucyjnych (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” - nr 7).
- W jednym przypadku⁵⁵ (przedawniona kwota 102,4 tys. zł) wystawiano upomnienia, kierowano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych, które umarzały postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność. Urząd, uzyskując klauzulę wykonalności na tytułach wykonawczych wystąpił o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości dłużnika, którą sprzedano w drodze licytacji, jednak z podziału uzyskanych środków finansowych⁵⁶ nie zaspokojono należności Gminy.

(akta kontroli str. 649-655)

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

(akta kontroli str. 258)

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

(akta kontroli str. 259)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd w latach 2017 – 2021 (do dnia 18 czerwca) nie rejestrował działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, podjętych wobec zalegających w regulowaniu podatków i opłat, a zmierzających do dobrowolnego wykonania tego obowiązku przez zobowiązanych. Obowiązek rejestracji tych działań wynikał odpowiednio z §4 ust. 3 oraz §2 ust. 3-4 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵⁷.

Burmistrz wyjaśnił, że działania informacyjne były podejmowane po każdym terminie płatności w formie telefonicznej, których jednak nie rejestrowano z powodu dużego obciążenia pracowników obowiązkami służbowymi oraz brakiem uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 488-489, 1245-1248)

2. Nie podejmowano niezwłocznie działań zmierzających do egzekwowania zaległości z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym. Ustalono bowiem, że w przypadku tych zaległości (podatek od nieruchomości, rolny i leśny) – 12 upomnień⁵⁸, obejmujących zaległości z tytułu 59 rat podatku

⁵⁴ Nr podatnika: 002/0028, 016/0054, 018/0032, 030/0038, 077/0020, 002/0041, 016/0528, 093/0242, 016/0102, 021/0050, 035/0072.

⁵⁵ Nr podatnika: 069/0043.

⁵⁶ Postanowienie komornika sądowego nr KM /671/16 z dnia 15 września 2017 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm. oraz Dz. U. poz. 1294.

⁵⁸ Upomnienia nr: 3 z 02.03.2017 r. (6 rat), 1671 z 04.08.2017 r. (9 rat), 1896 z 26.06.2018 r. (12 rat z 2017 r. i 6 rat z 2018 r.), 1224 z 24.05.2018 r. (2 raty), 3102 z 26.11.2018 r. (4 raty), 1897 z 26.06.2018 r. (6 rat), 962 z

(w łącznej kwocie 201,9 tys. zł), w odniesieniu do 48 z nich upomnienia przesłano po raz pierwszy w terminach od 69 do 510 dni od daty powstania zaległości (licząc od najstarszej zaległości ujętej w upomnieniu). Cztery tytuły wykonawcze⁵⁹ obejmujące zaległości w kwocie 30,9 tys. zł wystawiono w terminach dłuższych niż dwa miesiące od terminu wskazanego w upomnieniu, tj. od 82 do 329 dni po tym terminie.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku podatnika nr 56 nie wystawiano wcześniejszych upomnień, ponieważ toczyło się postępowanie odwoławcze przed SKO i WSA w Olsztynie, po rozstrzygnięciu których wystawiono w dniu 26 czerwca 2018 r. upomnienie nr 1896. Podał również, że w pozostałych przypadkach nie podejmowano wcześniej działań dotyczących egzekwowanych należności z uwagi na duży zakres obowiązków pracownika oraz dużą liczbę spraw do rozstrzygnięcia w jednym czasie.

Podał też, że z uwagi na duży zakres obowiązków i ilość prowadzonych spraw, mogą występować przesunięcia terminów wystawiania tytułów wykonawczych, które to jednak nie mają wpływu na proces windykacji oraz na uszczuplenie dochodów gminy. Wskazał również, że tytuły wykonawcze wystawiane były w terminach dłuższych, ponieważ zaległości były kumulowane w celu zaoszczędzenia czasu pracowników i zmniejszenia kosztów.

(akta kontroli str. 494, 616, 640-648, 1245-1248)

3. W siedmiu upomnieniach⁶⁰, wystawionych po 30 lipca 2020 r., nie zawarto pouczenia, o którym mowa w art. 15 §1a oraz art. 36 § 3 i 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶¹ wymaganym §4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶². Pouczenie to dotyczy m.in. poinformowania wierzyciela o każdej zmianie miejsca zamieszkania zobowiązanego oraz o skutkach niewykonania przez niego tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że w upomnieniach nie zawarto pouczenia z powodu niedopatrzenia pracownika, które zostało zweryfikowane w kolejnych upomnieniach.

(akta kontroli str. 494-616, 1245-1248)

4. Urząd mimo braku zapłaty zaległości podatkowych w kwocie 11,8 tys. zł w terminie wyznaczonym w pięciu upomnieniach⁶³, nie wystawił tytułów wykonawczych, celem dochodzenia tych należności w postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Natomiast art. 6 §1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

24.05.2019 r. (5 rat), 3102 z 27.11.2019 r. (4 raty), 963 z 24.05.2019 r. (5 rat), 2136 z 30.11.2020 r. (4 raty), 2537 z 30.11.2020 r. (2 raty), 591 z 29.05.2020 r. (2 raty), .

⁵⁹ Tytuł wykonawczy nr: 17.2017 z 23.05.2017 r. (wystawiony po 33 dniach od upływu terminu wskazanego w upomnieniu), 446.2017 z 27.12.2017 r. (214 dni), 314.2019 z 16.12.2019 r. (329 dni), 7.2021 z 13.04.2021 r. (118 dni), 107.2021 z 14.04.2021 r. (82 dni), 251.2020 z 21.2.2020 r. (29 dni).

⁶⁰ Upomnienia nr: 2136 z 30.11.2020 r., 2537 z 30.11.2020 r., 1591 z 29.09.2020 r., 1993 z 26.11.2020 r., 1182 z 28.08.2020 r., 1930 z 29.09.2020 r., 1992 z 26.11.2020 r.

⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶² Dz. U. z 2020 r. poz. 1294.

⁶³ Upomnienie nr: 842 z 26.05.2017 r., 3 z 02.03.2017 r., 963 z 24.05.2019 r., 1181 z 28.08.2020 r. i 1182 z 28.08.2020 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku upomnienia 1181 z 28 sierpnia 2020 r., nie wystawiono tytułu wykonawczego, ponieważ na wcześniej wystawione tytuły wykonawcze urząd skarbowy umorzył postępowanie egzekucyjne i Gmina musiała zapłacić koszty postępowania egzekucyjnego. Podał też, że w pozostałych czterech przypadkach nie wystawiano tytułów wykonawczych po wysłaniu upomnień z powodu natłoku spraw prowadzonych jednocześnie przez jednego pracownika.

(akta kontroli str. 494-614, 1245-1248)

5. Urząd, mimo uzyskania w trzech przypadkach⁶⁴ nakazu zapłaty zobowiązań z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, nie wystąpił do 30 czerwca 2021 r. o nadanie im klauzuli wykonalności, aby mogły one spełniać warunki tytułu wykonawczego umożliwiającego podjęcie dalszych działań egzekucyjnych. Skutkowało to m.in. tym, że Urząd nie podjął dalszych działań egzekucyjnych wobec zobowiązanego, który nie uregulował zaległości w wysokości 5,1 tys. zł, pomimo uzyskania przez Urząd nakazu zapłaty⁶⁵.

Burmistrz wyjaśni, że przyczyną niepodjęcia działań dotyczących nadania klauzuli wykonalności uzyskanym nakazom zapłaty, był zły przepływ informacji pomiędzy Biurem Prawnym a Wydziałem Finansowym w zakresie podejmowanych czynności dotyczących zaległych opłat.

(akta kontroli str. 640-648, 1245-1248)

6. Urząd, w okresie objętym kontrolą, w 14 przypadkach⁶⁶, pomimo bezskuteczności wezwań do uregulowania zaległych należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w wysokości 29,1 tys. zł, nie wystąpił o wydanie nakazu zapłaty i nadania im klauzuli wykonalności, celem dochodzenia ich w postępowaniu egzekucyjnym, mimo obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Burmistrz wyjaśni, że przyczyną niepodjęcia działań dotyczących uzyskania nakazów zapłaty i nadania im klauzuli wykonalności w przypadkach nie uregulowania zaległości cywilnoprawnych po dostarczeniu dłużnikom wezwania, był zły przepływ informacji pomiędzy Biurem Prawnym a Wydziałem Finansowym w zakresie podejmowanych czynności dotyczących ww. zaległych opłat.

(akta kontroli str. 640-648, 1245-1248)

7. W latach 2017 – 2020 wobec 11 podatników⁶⁷, którzy posiadali zaległości z tytułu podatków od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego za lata 2012 – 2015 nie podjęto działań, które zapobiegłyby przedawnieniu tych należności. Zaniechanie to skutkowało przedawnieniem należności w łącznej kwocie 8,4 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że działań egzekucyjnych nie podejmowano z powodu śmierci tych podatników. Podał też, że z uwagi na skomplikowany charakter

⁶⁴ Nr wezwania: 117/2019 z 12.08.2019 r., 120/2019 z 13.08.2019 r., 28/2019 z 06.06.2019 r.

⁶⁵ I Nc 1046/19.

⁶⁶ 37/2017 z 04.05.2017 r., 92/2018 z 26.04.2018 r., 20/2019 z 05.06.2019 r., 57/2017 z 04.05.2017 r., 141/2018 z 27.04.2018 r., 15/2019 z 06.05.2019 r., 43/2017 z 04.05.2017 r., 113/2018 z 27.04.2018 r., 187/2018 z 16.10.2018 r., 77/2017 z 04.05.2017 r., 146/2018 z 27.04.2018 r., 22/2017 z 04.05.2017 r., 156/2018 z 27.04.2018 r., 56/2019 z 10.06.2019 r.

⁶⁷ Nr podatnika: 002/0028, 016/0054, 018/0032, 030/0038, 077/0020, 002/0041, 016/0528, 093/0242, 016/0102, 021/0050, 035/0072.

spraw oraz czasochłonność poszukiwania spadkobierców, a także niedostateczne zasoby kadrowe nie dochodzą do należności od spadkobierców.

(akta kontroli str. 649-655, 1245-1248)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania windykacyjne wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu należności o charakterze publicznoprawnym, ale nie były one w pełni prawidłowe. Badanie dokumentacji dotyczącej zaległości w łącznej kwocie 457,7 tys. zł wykazało bowiem że w 12 przypadkach (30% badanych) działania te prowadzono opieszale, gdyż pierwsze upomnienia wystawiano w terminach od 82 do 510 dni od daty powstania zaległości, zaś w pięciu – nie wystawiono tytułów wykonawczych, mimo braku zapłaty zaległych podatków w kwocie 11,8 tys. zł w wyznaczonym w upomnieniu terminie. Nie wywiązano się również z wymaganego przepisami obowiązku rejestrowania działań informacyjnych podejmowanych wobec zalegających w regulowaniu podatków i opłat.

Nierzetelnie prowadzono również działania w celu wyegzekwowania należności cywilnoprawnych, tj. z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, bowiem, pomimo bezskuteczności 14 wezwań (70% badanych) do uregulowania zaległych należności z tytułu tych opłat w wysokości 29,1 tys. zł, nie wystąpiono o wydanie nakazu zapłaty i nadania im klauzuli wykonalności, celem dochodzenia ich w postępowaniu egzekucyjnym.

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 124 wnioski⁶⁸ o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, na łączną kwotę 457,6 tys. zł należności głównych. Spośród tych wniosków 107 dotyczyło umorzenia zaległości (238,7 tys. zł), 11 – odroczenia i rozłożenia płatności zaległych podatków (160,6 tys. zł), a sześć odroczenia i rozłożenia na raty należności podatkowych (58,3 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano 55 decyzji udzielających ulg podatkowych, w tym: 45 decyzji umarzających zaległości podatkowe wraz z odsetkami na kwotę 31,6 tys. zł oraz 10 decyzji odraczających i rozkładających na raty płatność należności głównej w łącznej kwocie 179,8 tys. zł, od których naliczono opłatę prolongacyjną w łącznej kwocie 6,5 tys. zł i odsetki w wysokości 17,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 477-479, 656-661)

W badanym okresie wydano 18 decyzji odmawiających przyznania ulg podatkowych w łącznej kwocie 68,3 tys. zł (wyłącznie umorzenia zaległości podatkowych). Przyczyną odmowy był brak wystąpienia okoliczności ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Liczba tych decyzji w poszczególnych latach była następująca: sześć wydano w 2017 r. (5,8 tys. zł), dwie w 2018 r. (20,7 tys. zł), jedną w 2019 r. (0,5 tys. zł) i dziewięć w 2020 r. (41,3 tys. zł).

Ponadto w trzech przypadkach wycofano wnioski (4 tys. zł), w 22 przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania o udzielenie ulg na kwotę 38,1 tys. zł (m.in. z uwagi na: brak zaległości podatkowych lub z uwagi na fakt, że wnioskodawca nie

⁶⁸ W 2017 r. wpłynęło do Urzędu 28 wniosków o udzielenie ulg podatkowych na kwotę 107,8 tys. zł, wydano 20 decyzji przyznających ulgi na kwotę 88,8 tys. zł, w 2018 r. – 29 wniosków o ulgi na kwotę 141,7 tys. zł, wydano 14 decyzji o ulgach w kwocie 7,7 tys. zł, w 2019 r. – odpowiednio: 16 wniosków na kwotę 67,7 tys. zł, siedem decyzji przyznających ulgi na kwotę 59,4 tys. zł oraz w 2020 r. – 51 wniosków na kwotę 226,5 tys. zł, 14 decyzji udzielających ulg na kwotę 72,7 tys. zł.

był stroną postępowania), a 26 wniosków (153,1 tys. zł) pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu nieuzupełnienia braków formalnych.

(akta kontroli str. 656-665)

4.2. W kontrolowanym okresie ulg podatkowych udzielono:

- 13 osobom fizycznym – na łączną kwotę 165,7 tys. zł, w tym umorzono czterem osobom 3,5 tys. zł, a dziewięciu odroczone lub rozłożono na raty płatność 145,1 tys. zł należności głównej i 17,1 tys. zł odsetek, od których naliczono opłaty prolongacyjne w wysokości 6,5 tys. zł,
- 42 osobom prawnym – na łączną kwotę 62,9 tys. zł, w tym 28,1 tys. zł umorzono 41 podmiotom oraz jednej odroczone termin płatności 34,8 tys. zł.

W latach 2017 – 2020 nie udzielano ulg podatkowych jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Najczęstszą przyczyną uzasadniającą udzielanie ulg był ważny interes podatnika.

(akta kontroli str. 656-665)

4.3. W jednym przypadku w 2018 r. odwołano się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (dalej: SKO) od decyzji⁶⁹ Burmistrza w sprawie odmowy umorzenia (osobie prawnej) zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości w kwocie 18,8 tys. zł oraz umorzenia odsetek powstałych od tych zaległości w kwocie 0,4 tys. zł za okres od III do VIII raty 2018 r. Po rozpatrzeniu odwołania podatnika i zebranego w sprawie materiału dowodowego, SKO⁷⁰ utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

(akta kontroli str. 666-674)

4.4. Zadania oraz obowiązki w zakresie rozpatrywania spraw związanych z umarzaniem zaległych podatków i odsetek od tych zaległości przypisano do Wydziału Finansowego, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Skarbnik Gminy. Przygotowywanie decyzji w sprawach ulg podatkowych, w tym prowadzenie ewidencji, spraw związanych z udzielaniem pomocy publicznej i sporządzanie sprawozdawczości ujęto w zakresach czynności pracowników tego wydziału.

Badaniem NIK objęto dokumentację 40 postępowań podatkowych, po przeprowadzeniu których wydano decyzje umarzające zaległości podatkowe wraz z odsetkami w łącznej kwocie 31,1 tys. zł. Badanie wykazało m.in., że:

- Przestrzegano zasady pisemności postępowania, określonej w art. 126 Ordynacji podatkowej.
- We wszystkich 40 przypadkach odstąpiono od wyznaczenia stronom siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego z uwagi na uwzględnienie w całości wniosku stron (art. 123 §2 Ordynacji podatkowej).
- Wszystkie decyzje wydano w terminie miesięcznym, określonym art. 139 §1 Ordynacji podatkowej.
- We wszystkich przypadkach przyjęto wnioski podatników zawierające wszystkie elementy, o których mowa w art. 168 §2 Ordynacji podatkowej.
- W 39 postępowaniach nie podjęto niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 122), mimo iż w trzech przypadkach⁷¹ wzywano wnioskodawców o uzupełnienie w terminie 7 dni (art. 169 §1) brakujących informacji, w tym złożenia formularzy: "Informacja o strukturze dochodów i wydatków", a także o otrzymanej pomocy publicznej oraz

⁶⁹ FN.3120.11.2018 z 10.10.2018 r.

⁷⁰ Decyzja z dnia 5 marca 2019 r. nr SKO.53.1177.2018.

⁷¹ FN.3120.4.2018, FN.3123.1.2018, FN.3123.3.2018.

oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy de minimis. W 36 postępowaniach⁷² (90% badanych), brak było materiałów dowodowych, a w trzech⁷³ zgromadzone dowody nie pozwalały na rzetelną ocenę sytuacji majątkowej i finansowej podatników lub nierzetelnie je oceniono. (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” nr 1).

- Cztery decyzje⁷⁴ wydane przez organ podatkowy spełniały wszystkie wymogi określone w art. 210 §1 Ordynacji podatkowej. Natomiast w 36 decyzjach umarzających zaległości z tytułu podatku od nieruchomości i podatku rolnego⁷⁵, organ podatkowy nie wywiązał się należycie z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji[...]⁷⁶, tj. nie wskazał faktów i okoliczności, które uznał za udowodnione, a uzasadniające przyznanie tych ulg. Zatem uzasadnienia te nie spełniały wymogu art. 210 §4 Ordynacji podatkowej. Ponadto w żadnym z tych wniosków o umorzenie zaległości podatkowych nie wskazano argumentów uzasadniających możliwość uzyskania takiej ulgi, a organ podatkowy nie dokonał rzetelnej oceny sytuacji majątkowej i finansowej podatników. (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 1).

(akta kontroli str. 675-1040)

Po wydaniu decyzji umarzających zaległości podatkowe, w ewidencji księgowej Urzędu dokonano odpowiednich odpisów tych należności.

(akta kontroli str. 1041-1091)

4.5. W okresie objętym kontrolą organ podatkowy nie wydawał decyzji z urzędu o umorzeniu zaległości podatkowych.

(akta kontroli str. 1092)

4.6. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki udzielania ulg podatkowych, stanowiących pomoc publiczną, o których mowa w art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 1093-1095)

Rada Miejska uchwałą⁷⁷ z 29 kwietnia 2020 r. ustaliła zasady pomocy dotyczącej zwolnień z podatku od nieruchomości grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu Covid-19. Określono w niej m.in., że: zwalnia się przedsiębiorców z podatku za: grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej za okres od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., u których płynność finansowa uległa pogorszeniu o co najmniej 50%, rozumianej

⁷² FN.3127.3.2020, FN.3127.1.2020, FN.3120.48.2020, FN.3120.47.2020, FN.3120.46.2020, FN.3120.3.2020, FN.3120.2.2020, FN.3120.1.2020, FN.3127.1.2019, FN.3120.6.2019, FN.3120.5.2019, FN.3120.4.2019, FN.3127.6.2018, FN.3120.18.2018, FN.3120.17.2018, FN.3120.16.2018, FN.3120.15.2018, FN.3127.3.2018, FN.3120.10.2018, FN.3120.9.2018, FN.3120.8.2018, FN.3120.7.2018, FN.3120.17.2017, FN.3120.16.2017, FN.3120.15.2017, FN.3120.14.2017, FN.3120.13.2017, FN.3120.10.2017, FN.3120.9.2017, FN.3120.8.2017, FN.3120.7.2017, FN.3120.1.2017, FN.3120.26.2016, FN.3120.25.2016, FN.3120.24.2016, FN.3120.23.2016.

⁷³ FN.3123.3.2018, FN.3123.1.2018, FN.3120.11.2017.

⁷⁴ Decyzje wymienione w przypisie nr 66.

⁷⁵ Decyzje wymienione w przypisie nr 65.

⁷⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 199 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.), Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji zawierającej tajemnicę skarbową.

⁷⁷ Nr XXI/193/2020 – uchwalona m.in. na podstawie art. 15p w związku 15zzzh ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2020 r. „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii Covid19” (2020/C 91 1/01) (Dz. Urz. UE C 911 z 20.03.2020, str. 1).

jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 1 stycznia 2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia zgłoszenia w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego.

Na podstawie tej uchwały ze zwolnienia skorzystały cztery osoby fizyczne – podatek w kwocie 7,2 tys. zł oraz dwie osoby prawne – 35,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1096-1103)

Uchwałą⁷⁸ z 29 kwietnia 2020 r. Rada Miejska ustaliła zasady pomocy dotyczącej przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r. grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu Covid-19. Określono w niej m.in., że przedłuża się do dnia 30 września 2020 r, terminy płatności rat podatku od nieruchomości płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r. przedsiębiorcom będącym podatnikami podatku od nieruchomości, u których płynność finansowa uległa pogorszeniu, o co najmniej 25%.

W 2020 r. do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie pomocy w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1104-1109)

4.7. W badanym okresie w Urzędzie udzielono dziewięciu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie, które wyniosły łącznie 11,9 tys. zł (2,7 tys. euro), w tym sześć decyzji dotyczyło pomocy de minimis na kwotę 8,6 tys. zł – 2 tys. euro oraz trzy decyzje dotyczyły pomocy de minimis w rolnictwie na kwotę 3,3 tys. zł – 0,8 tys. euro. Wysokość pomocy de minimis i de minimis w rolnictwie brutto wyniosła w przypadku:

- dwóch decyzji umarzających podatki - 2,7 tys. zł (0,6 tys. euro),
- dwóch decyzji odraczających termin płatności - 1,3 tys. zł (0,3 tys. euro),
- pięciu decyzji rozkładających na raty płatność podatków - 7,9 tys. zł (1,8 tys. euro).

Analiza wszystkich postępowań zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc de minimis i de minimis w rolnictwie wykazała m.in., że:

- w siedmiu przypadkach Urząd otrzymał wszystkie wymagane zaświadczenia lub oświadczenia o otrzymanej pomocy w roku, w którym ubiegano się o pomoc oraz w ciągu dwóch lat go poprzedzających. W dwóch przypadkach⁷⁹ (łącznie kwota pomocy 1,3 tys. zł) podatnicy nie dołączyli niektórych zaświadczeń o otrzymanej pomocy oraz nie wykazali ich w złożonych oświadczeniach w tym zakresie (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 2) ;
- Urząd w każdym przypadku weryfikował wysokość udzielonej pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie poprzez wydruk z aplikacji SHRIMP⁸⁰ oraz SRPP⁸¹;
- łączna kwota udzielonej poszczególnym podmiotom w okresie trzech lat podatkowych⁸² pomocy de minimis nie przekroczyła pułapu 200 tys. euro oraz 15,0 tys. euro (od 14 marca 2019 r. - 20 tys. euro) w przypadku pomocy de minimis w rolnictwie;

⁷⁸ Nr XXI/194/2020.

⁷⁹ FN.3120.4671.2020, FN.3120.4674.2020.

⁸⁰ System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej „SHRIMP”.

⁸¹ System Rejestracji Pomocy Publicznej – wydruk wykorzystania limitów pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie.

⁸² Tj. roku, w którym udzielono danej pomocy oraz dwóch lat poprzednich.

- w dwóch przypadkach w dniu wydania decyzji beneficjentom wydano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc jest pomocą de minimis lub de minimis w rolnictwie, a w siedmiu wydano zaświadczenia⁸³ z opóźnieniem od jednego do 16 dni. Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy określone rozporządzeniem z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 3);
- we wszystkich przypadkach terminowo składano sprawozdania o udzieleniu pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie.

(akta kontroli str. 1110-1131)

Urząd we wszystkich badanych przypadkach wzywał beneficjenta do uzupełnienia wniosku o udzielenie ulgi o przedłożenie: wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis lub oświadczenia o otrzymaniu lub nieotrzymaniu pomocy de minimis, informacji dotyczących wnioskodawcy i prowadzonej działalności gospodarczej, oświadczenia dotyczącego powiązań (osobowych lub kapitałowych), formularzy informacji przy ubieganiu się o pomoc de minimis oraz przedstawienia dokumentów potwierdzających trudną sytuację finansową, w tym w trzech przypadkach⁸⁴ przedłożenia sprawozdań finansowych.

(akta kontroli str. 1110-1131, 1240-1244)

4.8. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podawano (za lata 2017-2019) do publicznej wiadomości wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków udzielono ulg w postaci odroczeń, umorzeń lub rozłożenia spłaty zobowiązań podatkowych na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł wraz ze wskazaniem umorzonych kwot (zgodnie z wydanymi decyzjami) i przyczyn umorzenia, a także wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych⁸⁵. Wykazy te były publikowane przed dniem 31 maja roku następnego na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. W wykazach podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej wskazywano pomoc dotyczącą zwrotu części podatku akcyzowego, nie wskazując podatników, którym udzielono ulg w postaci odroczeń, umorzeń lub rozłożenia spłaty zobowiązań podatkowych na raty stanowiących pomoc publiczną (de minimis lub de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie). Wykazy te nie zawierały też informacji dotyczących udzielonych ww. ulg w opłatach z tytułu należności cywilnoprawnych (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 4).

W dniu 31 maja 2021 r. Urząd podał do publicznej wiadomości wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy w 2020 r.

(akta kontroli str. 1131-1158, 1240-1244)

4.9. W okresie objętym kontrolą obowiązywały zasady i tryb udzielania ulg cywilnoprawnych określone uchwałą⁸⁶ Rady Miejskiej z dnia 28 lipca 2010 r. Określono w niej min., że w odniesieniu do dłużników będących przedsiębiorcami, udzielanie ulg stanowiących pomoc publiczną odbywać się będzie w ramach pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1159-1161)

⁸³ FN.3120.51.2020, FN.3123.4.2019, FN.3120.7.2019, FN.3120.12.2017, FN.3120.2.2017, FN.3120.4674.2020, FN.3120.4671.2020.

⁸⁴ Postępowania zakończone wydaniem decyzji: FN.3120.51.2020, FN.3120.12.2017, FN.3120.4671.2020.

⁸⁵ Ustawa z 28.08.2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2021 r., poz. 305 t.j.

⁸⁶ Nr LV/428/2010 (dalej: „uchwała Rady Miejskiej w sprawie ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych”).

W latach 2017-2020 Burmistrz w 88 przypadkach udzielił ulg dotyczących należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny na łączną kwotę 281,3 tys. zł. Spośród tych ulg, 23 dotyczyło umorzenia należności w kwocie 60,4 tys. zł, a 65 dotyczyło rozłożenia należności na raty w kwocie 220,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1159-1237, 1240-1244)

Badanie dokumentacji dotyczącej przyznania ulg cywilnoprawnych przeprowadzono na próbie 28 postępowań, w tym: 20 postępowań dotyczących umorzenia należności cywilnoprawnych na kwotę 52,4 tys. zł oraz ośmiu dotyczących rozłożenia na raty opłat z tytułu czynszu dzierżawnego⁸⁷ nieruchomości i gruntów (w łącznej kwocie 52,6 tys. zł - bez podatku VAT). W wyniku ww. badania ustalono, że 20 ulg dotyczących umorzenia udzielano ich zgodnie z zasadami określonymi w ww. uchwale Rady Miejskiej. W ośmiu przypadkach rozłożenia na raty opłat z tytułu czynszu dzierżawnego⁸⁸ nieruchomości i gruntów, na których prowadzono działalność gospodarczą, nie rozpatrywano udzielania tych ulg pod kątem pomocy de minimis i nie wymagano od wnioskodawców będących przedsiębiorcami, przedłożenia wymaganych ww. uchwałą Rady Miejskiej m.in.: zaświadczeń o pomocy de minimis lub de minimis w rolnictwie, jakie otrzymali w roku, w którym ubiegali się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat, albo oświadczeń o wielkości tej pomocy otrzymanej w ww. okresie. Zgodnie z §7 uchwały ww. Rady Miejskiej w sprawie ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych, stosowanie ulg w stosunku do przedsiębiorców - stanowiło pomoc de minimis (zagadnienie opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – nr 5).

(akta kontroli str. 1162-1237)

4.11. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski dotyczące udzielanych ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 1238)

4.12. W latach 2017 – 2020 w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych obejmujących badanie zagadnień w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych. Przeprowadzony w 2017 r. w Urzędzie audyt wewnętrzny w zakresie „Gospodarowania mieniem w Urzędzie Miejskim w Węgorzewie w latach 2015 – 2016”, nie obejmował zagadnień w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat.

Burmistrz wyjaśnił, że kontrole wewnętrzne przeprowadzane były w oparciu o zatwierdzany roczny plan kontroli, na podstawie dokonywanej analizy ryzyka oraz przeprowadzanej oceny realizacji celów i zadań. Do kontroli wewnętrznych wybierane były obszary o dużym poziomie ryzyka. Wskazał również, że w kolejnych latach kontrola wewnętrzna obejmie zagadnienia w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 1239, 1240-1244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. W 39 spośród 40 zbadanych postępowaniach, zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie 28,3 tys. zł nie wywiązano się w pełni z obowiązków w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego

⁸⁷ Znak sprawy: G.6845.144.2020 z 12.03.2020 r., G.6845.39.2020 z 04.02.2020 r., G.6845.49.2019 z 06.02.2019 r., G.6845.109.2019 z 25.02.2021 r., G.6845.153.2019 z 19.03.2019 r., G.6845.233.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.234.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.33.2017 z 30.01.2017 r.

⁸⁸ Znak sprawy: G.6845.144.2020 z 12.03.2020 r., G.6845.39.2020 z 04.02.2020 r., G.6845.49.2019 z 06.02.2019 r., G.6845.109.2019 z 25.02.2021 r., G.6845.153.2019 z 19.03.2019 r., G.6845.233.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.234.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.33.2017 z 30.01.2017 r.

oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, ciężących na organie podatkowym na podstawie art. 122 i 187 §1 Ordynacji podatkowej. Stwierdzono, że w trzech⁸⁹ postępowaniach nierzetelnie rozpatrzono zabrany materiał dowodowy lub zgromadzony materiał nie był wystarczający do dokonania rzetelnej oceny sytuacji majątkowej i finansowej podatników w zakresie potwierdzającym zaistnienie ustawowych przesłanek do udzielenia ulg. Ponadto w 36 postępowaniach⁹⁰ organ nie zebrał żadnych dokumentów dla potwierdzenia czy zaistniały okoliczności uzasadniające umorzenie zaległości podatkowych. Na potwierdzenie powyższego należy wskazać m.in., że:

- W 36 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji umarzających zaległości z tytułu podatku od nieruchomości i rolnego, organ podatkowy nie zgromadził żadnych dowodów umożliwiających dokonanie rzetelnej oceny sytuacji majątkowej i finansowej, a w uzasadnieniu decyzji nie wskazał argumentów uzasadniających udzielenie ulgi, a zatem uzasadnienia te nie spełniały wymogu art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił, że w postępowaniach w sprawie udzielania ulg podatkowych tym podmiotom, nie wymagano przedstawiania dokumentacji obrazującej ich sytuację majątkową i finansową, ponieważ jego sytuacja majątkowo-finansowa jest dobrze znana organowi podatkowemu. NIK zwraca uwagę, że organ podatkowy nie zgromadził w aktach sprawy żadnych dokumentów, a zgodnie z art. 122 Ordynacji podatkowej w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Ponadto, stosownie do art. 187 § 1 ww. ustawy organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

(akta kontroli str. 675-1040, 1240-1244)

- FN.3123.3.2018 z 16 października 2018 r. – umarzenie III raty w 2018 r. podatku od nieruchomości w kwocie 423 zł. W aktach sprawy brak było oświadczenia pełnomocnika podatnika, na który organ podatkowy powołał się w uzasadnieniu decyzji, wskazując że podatnik nie uprawia swoich gruntów i nie uzyskuje z nich żadnych dochodów. Organ podatkowy, nie zweryfikował m.in. informacji w zakresie uprawy gruntów, czy też dopłat unijnych, a w aktach sprawy brak było innych dokumentów niezbędnych do potwierdzenia zaistnienia sytuacji uzasadniającej udzielenie takiej ulgi.

Burmistrz wyjaśnił, że w postępowaniu spisano jedynie notatkę służbową, opisującą informacje przekazane ustnie przez pełnomocnika podatnika, ponieważ sam pełnomocnik był w podeszłym wieku i niedomagał fizycznie. Podał też, że sytuacja podatnika znana była organowi z ogólnej wiedzy – ustnej relacji innych osób / sąsiadów, powziętej poza niniejszym postępowaniem. Z uwagi na bardzo podeszły wiek oraz „ułomność” fizyczną zarówno podatnika jaki i jego pełnomocnika, zdecydowano nie „nękać” tych osób w już i tak trudnej dla nich sytuacji i odstąpiono od dalszego wzywania do przedłożenia dokumentów, udowadniających ciężką sytuację podatnika, która była znana organowi.

⁸⁹ FN.3120.4.2018, FN.3123.3.2018, FN.3123.1.2018, FN.3120.11.2017.

⁹⁰ FN.3127.3.2020, FN.3127.1.2020, FN.3120.48.2020, FN.3120.47.2020, FN.3120.46.2020, FN.3120.3.2020, FN.3120.2.2020, FN.3120.1.2020, FN.3127.1.2019, FN.3120.6.2019, FN.3120.5.2019, FN.3120.4.2019, FN.3127.6.2018, FN.3120.18.2018, FN.3120.17.2018, FN.3120.16.2018, FN.3120.15.2018, FN.3127.3.2018, FN.3120.10.2018, FN.3120.9.2018, FN.3120.8.2018, FN.3120.7.2018, FN.3120.17.2017, FN.3120.16.2017, FN.3120.15.2017, FN.3120.14.2017, FN.3120.13.2017, FN.3120.10.2017, FN.3120.9.2017, FN.3120.8.2017, FN.3120.7.2017, FN.3120.1.2017, FN.3120.26.2016, FN.3120.25.2016, FN.3120.24.2016, FN.3120.23.2016.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 122 Ordynacji podatkowej, to na organie podatkowym ciąży obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w tym wystąpienia do innych jednostek m.in. o udzielenie informacji o uprawie gruntów i dopłatach unijnych.

(akta kontroli str. 675-1040, 1240-1244)

- FN.3120.11.2017 z 1 sierpnia 2017 r. – umorzenie podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za okres od I raty w 2012 r. do VI raty w 2017 r. w kwocie 9 374 zł należności głównej oraz 1 920 zł odsetek. Do wniosku o udzielenie ulgi podatkowej dołączono rachunek zysków i strat za 2016 r. z danymi za 2015 r., regulamin oraz statut zakładu podatnika. We wniosku określono rodzaj działalności podatnika oraz przewidywane koszty związane z prowadzonymi inwestycjami o wartości 15-18 mln zł. W aktach sprawy brak było dokumentów finansowych potwierdzających sytuację finansową podatnika, w tym m.in. przychodów z tytułu prowadzonej dodatkowej działalności, a więc dowodów umożliwiających weryfikację informacji zawartych we wniosku o udzielenie ulgi.

Burmistrz wyjaśnił, że zaległość podatkowa tego podmiotu za okres 2012-2017, wynika w 2017 r., kiedy to podatnik dokonał korekty błędnie złożonej deklaracji za powyższy okres. Wskazał też, że zgodnie z zapisami statutu zakładu podatnika dopuszcza się prowadzenie działalności także innej niż działalność podstawowa, a w uzasadnieniu wniosku o ulgę podatkową, wskazano, iż celem przeznaczenia dochodu z działalności innej niż podstawowa jest finansowanie inwestycji, „wymuszonej” obowiązującymi przepisami. Podał również, że nie żądano przedłożenia dokumentów potwierdzających sytuację ekonomiczną wnioskodawcy, przyjmując za wystarczające złożony rachunek zysków i strat z danymi za 2015 r. i 2016 r.

NIK nie w pełni podziela stanowisko Burmistrza przedstawione w złożonym wyjaśnieniu, bowiem organ podatkowy nie udokumentował właściwie sytuacji finansowej podatnika nie żądając m.in. wykazania przychodów z tytułu prowadzonej działalności innej niż podstawowa, a udzielona ulga (w kwocie 9 374 zł należności głównej oraz 1 920 zł odsetek) w żaden sposób nie poprawi jego sytuacji finansowej, w tym przeprowadzenia zaplanowanych zadań inwestycyjnych w wysokości 15-18 mln zł.

(akta kontroli str. 675-1040, 1240-1244)

- Urząd w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji FN.3123.1.2018 z 29 maja 2018 r. – dotyczącej umorzenia odsetek w kwocie 2,3 tys. zł powstałych od zaległości podatkowych w podatku rolnym i od nieruchomości, pobieranym w formie łącznego zobowiązania za okres od II raty 2005 r. do IV raty 2016 r. nierzetelnie wywiązał się z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego, bowiem przy ustalaniu sytuacji majątkowo-finansowej podatnika nie uwzględniono, iż w dniu złożenia wniosku o udzielenie ulgi (30 kwietnia 2018 r.), podatnik ten uregulował zaległe zobowiązanie podatkowe w wysokości 17,6 tys. zł. W aktach sprawy znajdowały się m.in. następujące dokumenty: wniosek o udzielenie ulgi z dowodem wpłaty zaległych podatków, jego oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy de minimis, dochody w formie dokumentu wypłaty renty ZUS, zobowiązania w formie opłaconych rachunków oraz informacja o strukturze dochodów i wydatków wnoszącego o umorzenie odsetek.

Burmistrz wyjaśnił, że sprawę rozpatrzono w oparciu o dokumentację przedłożoną przez podatnika, weryfikację danych w programie podatkowym PUMA oraz Systemie Rejestracji Pomocy Publicznej. Wskazał też, że w uznaniu organu podatkowego zgromadzona w toku postępowania dokumentacja potwierdza zaistnienie sytuacji uzasadniającej udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego.

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza, bowiem w toku rozpatrywania dokumentów złożonych przez podatnika, nie uwzględniono przy ustalaniu jego sytuacji majątkowo-finansowej, iż w dniu złożenia wniosku o udzielenie ulgi (30 kwietnia 2018 r.), uregulował on zaległe zobowiązanie podatkowe w wysokości 17,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 675-1040, 1240-1244)

3. W dwóch przypadkach⁹¹, wydano decyzje udzielające pomocy de minimis łącznie na kwotę 1,3 tys. zł mimo, że ubiegający się o pomoc nie przedłożyli niektórych dokumentów, wymaganych na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁹², tj. zaświadczenia lub oświadczenia o otrzymaniu lub nieotrzymaniu takiej pomocy w roku, w którym ubiegali się o pomoc oraz w okresie dwóch poprzedzających go lat. Udzielenie w tych przypadkach pomocy było niezgodne z art. 37 ust. 7 ww. ustawy, który stanowi, że do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc m.in. zaświadczeń lub oświadczenia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi (opis na str. 28-29 wystąpienia).

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku sprawy znak: FN. 3120.4674.2020 nie wyegzekwowano od podatnika jednego z trzech wymaganych zaświadczeń przez niedopatrzenie, spowodowane dużym natłokiem spraw prowadzonych jednocześnie przez jednego pracownika. W sprawie znak: FN.3120.4671.2020 podatnik przedłożył między innymi oświadczenie o otrzymaniu pomocy de minimis, w którym to wykazał jedną pomoc. Podał też, że zgodnie zapisami w SHRIMP, nie wyegzekwowano od podatnika jednego zaświadczenia przez niedopatrzenie, spowodowane dużym natłokiem spraw prowadzonych jednocześnie przez jednego pracownika.

(akta kontroli str. 1110-1131, 1240-1244)

4. W siedmiu przypadkach⁹³, zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc jest pomocą de minimis lub de minimis w rolnictwie wydano z opóźnieniem od jednego do 16 dni. Zgodnie z §4 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie - zaświadczenie o pomocy de minimis wydaje się z urzędu w dniu udzielenia pomocy publicznej będącej pomocą de minimis, a w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji - wraz z tą decyzją w dniu jej wydania (opis na str. 29-30 wystąpienia).

Burmistrz wyjaśnił, że do opóźnienia doszło z uwagi na duży zakres obowiązków pracownika oraz dużą liczbą spraw do rozstrzygnięcia w jednym czasie.

(akta kontroli str. 1110-1131, 1240-1244)

⁹¹ FN.3120.4671.2020, FN.3120.4674.2020.

⁹² Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

⁹³ FN.3120.51.2020, FN.3123.4.2019, FN.3120.7.2019, FN.3120.12.2017, FN.3120.2.2017, FN.3120.4674.2020, FN.3120.4671.2020.

5. W podanych do publicznej wiadomości wykazach podmiotów za lata 2017-2019, którym udzielono pomocy publicznej (art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych) nie wykazano dziewięciu z nich, którym decyzjami⁹⁴ udzielono ulg w wysokości 11,9 tys. zł w formie odroczeń, umorzeń lub rozłożenia spłaty zobowiązań podatkowych na raty, a stanowiących pomoc de minimis lub de minimis w rolnictwie oraz nie ujęto w nich danych o przedsiębiorcach, którym rozłożono na raty opłaty z tytułu dzierżawy nieruchomości⁹⁵ w łącznej kwocie 43,4 tys. zł (bez VAT).

Burmistrz wyjaśnił, że w wykazach podawanych do publicznej wiadomości, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych nie ujęto podmiotów, którym udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc de minimis i pomoc de minimis w rolnictwie, ponieważ niniejsze ulgi dotyczyły umorzeń, odroczeń lub rozłożenia na raty, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f. Wskazał też, że analizując zapisy art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych, uznano za właściwe przypisanie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc de minimis i pomoc de minimis w rolnictwie do wykazu, wynikającego z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f. Natomiast w wykazie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych, ujęto podmioty, którym udzielono pomocy publicznej nie stanowiącej pomocy de minimis.

Podał również, że zapisy art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g, potraktowano dosłownie tj. do lit. f wykazano podmioty, którym w zakresie podatków udzielono ulg w postaci umorzeń, odroczeń i rozłożenia na raty, a do lit. g podmioty, jakim udzielono pomocy publicznej poza pomocą de minimis, która zawiera się już w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych.

Wskazał również, że rozłożenie na raty należności cywilnoprawnych z tytułu czynszów dzierżawnych nie zostało potraktowane jako udzielenie pomocy de minimis w związku z tym podmioty, którym rozłożono na raty czynsze dzierżawne nie zostały ujęte w wykazie o którym mowa w 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ww. ustawy.

NIK nie podziela wyjsnień Burmistrza, bowiem pomoc de minimis jest formą wsparcia publicznego i zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych podmioty, którym jej udzielono powinny być ujęte w obu przypadkach. Ponadto, zgodnie z uchwałą⁹⁶ Rady Miejskiej z dnia 28 lipca 2010 r., wobec dłużników będących przedsiębiorcami stosowanie ulg mających charakter cywilnoprawny, a więc także w spłacie zobowiązań z tytułu dzierżawy nieruchomości miało być realizowane w ramach pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 1110-1158, 1240-1244)

6. W ośmiu przypadkach dotyczących udzielenia ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, z tytułu dzierżawy nieruchomości⁹⁷ w łącznej kwocie 52,6 tys. zł (bez podatku VAT), na których prowadzono działalność gospodarczą, nie egzekwowano od wnioskodawców będących przedsiębiorcami, przedłożenia wymaganych uchwałą Rady Miejskiej w sprawie ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych m.in.: zaświadczeń o pomocy de

⁹⁴ FN.3123.1.2018, FN.3123.3.2018, FN.3120.4671.2020, FN.3120.4674.2020, FN.3120.2.2017, FN.31202.12.2017, FN.3120.7.2019, FN.3123.4.2019, FN.3120.51.2020.

⁹⁵ Znak sprawy: G.6845.109.2019 z 25.02.20219 r., G.6845.153.2019 z 19.03.2019 r., G.6845.233.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.234.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.33.2017 z 30.01.2017 r.

⁹⁶ Nr LV/428/2010 (dalej: uchwała Rady Miejskiej w sprawie ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych).

⁹⁷ Znak sprawy: G.6845.144.2020 z 12.03.2020 r., G.6845.39.2020 z 04.02.2020 r., G.6845.49.2019 z 06.02.2019 r., G.6845.109.2019 z 25.02.20219 r., G.6845.153.2019 z 19.03.2019 r., G.6845.233.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.234.2018 z 05.03.2018 r., G.6845.33.2017 z 30.01.2017 r.

minimis lub de minimis w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w ww. okresie.

Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem pracowników odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg.

(akta kontroli str. 1162-1237, 1240-1244)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie 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 39 postępowaniach (97,5% badanych), a dotyczyły one w szczególności niewywiązania się organu podatkowego z obowiązków określonych w art. 122 i art. 187 §1 ww. ustawy, tj. dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego poprzez zebranie materiałów dowodowych pozwalających na zweryfikowanie czy w sprawie zachodzą ustawowe przesłanki do udzielenia ulg oraz nienależytego wywiązywania z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji, o którym mowa w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy udzielaniu ulg podatkowych stanowiących pomoc de minimis, gdyż: m.in. nie w pełni egzekwowano od wnioskodawców przedłożenia niektórych dokumentów wymaganych art. 37 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz uchwałą Rady Miejskiej w sprawie ulg cywilnoprawnych.

Kontrola wykazała również, że nierzetelnie sporządzono wykazy za lata 2017-2019, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych nie ujęto w nich bowiem dziewięciu podatników, którym udzielono tych ulg w łącznej kwocie 11,9 tys. zł a także danych o przedsiębiorcach, którym rozłożono na raty opłaty z tytułu dzierżawy nieruchomości w łącznej kwocie 43,4 tys. zł

IV. Uwagi i wnioski

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

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

Wnioski

1. Naliczanie bonifikat w opłatach za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe w wysokości określonej uchwałą Rady Miejskiej w Węgorzewie.
2. Uzupełnienie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości o brakujące elementy, wymagane art. 25 ust. 2a pkt 1 i art. 25 ust. 2a pkt 2d ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. o zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz prognozę aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

3. Stosowanie przy wymiarze podatku od nieruchomości, będących budynkami, danych o ich powierzchni zawartych w ewidencji gruntów i budynków.
4. Wyegzekwowanie złożenia informacji na podatek od nieruchomości przez podatników, którzy nie wywiązali się z tego obowiązku w ustawowym terminie i naliczenie im ww. podatku.
5. Naliczenie podatnikowi, dla którego prowadzona jest kartoteka o nr 070/0007, podatku od nieruchomości za rok 2017.
6. Rejestrowanie, w sposób przewidziany prawem, działań informacyjnych, podejmowanych wobec podmiotów zalegających z regulowaniem podatków i opłat.
7. Sporządzanie upomnień zawierających pouczenia wymagane przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz wystawianie tytułów wykonawczych wobec podmiotów, które po otrzymaniu upomnienia nie zapłaciły dochodzonej należności i przekazywanie ich organowi egzekucyjnemu.
8. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznego nadzoru w zakresie dochodzenia należności Gminy wynikających z zaległości o charakterze publicznoprawnym oraz cywilnoprawnym, w tym podejmowania w uzasadnionych przypadkach działań zapobiegających przedawnieniu należności.
9. Egzekwowanie od wnioskodawców ubiegających się o udzielenie pomocy de minimis lub de minimis w rolnictwie dokumentów, wymaganych przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.
10. Prowadzenie postępowań o udzielenie ulg podatkowych w sposób odpowiadający w pełni wymogom Ordynacji podatkowej, w szczególności rzetelne wyjaśnianie stanu faktycznego oraz dokumentowanie wskazywanych przez podatników przesłanek udzielenia ulgi.
11. Sporządzanie uzasadnień faktycznych decyzji w sprawie ulg podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 210 §4 Ordynacji podatkowej.
12. Terminowe wydawanie zaświadczeń stwierdzających udzielenie pomocy de minimis lub de minimis w rolnictwie.

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, 12 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis