



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.04.2023

Grzegorz Mackiewicz
Prezydent Miasta Pabianic
ul. Zamkowa 16,
95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/072 Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach (dalej: <i>Urząd Miasta</i> lub <i>UM</i>), Ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Grzegorz Mackiewicz - Prezydent Miasta Pabianic od dnia 22 listopada 2018 r. (dalej: <i>Prezydent Miasta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022, z wykorzystaniem dowodów dotyczących zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrowaną 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 Łodzi
Kontrolerzy	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/54/2023 z dnia 15 marca 2023 r. Emilia Wyciszkievicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/42/2023 z dnia 21 lutego 2023 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-7)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania w celu pozyskania dochodów własnych, jednak nie były one w pełni prawidłowe.

W UM rzetelnie prowadzono ewidencje podatkowe nieruchomości i środków transportowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej w Pabianicach ustalano i pobierano objęte kontrolą podatki³, jak również zbywano i wydzierżawiano nieruchomości Miasta. W badanym okresie nie prowadzono wprawdzie kontroli podatkowych, jednak rzetelnie realizowano czynności sprawdzające wobec podatników. Pozytywny wpływ na wysokość pozyskiwanych dochodów miało ustalenie i pobieranie opłat lokalnych, a także realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych.

W Urzędzie prowadzono działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności o charakterze publicznoprawnym, a wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dokumenty te spełniały wymogi formalne, jednak wysyłane były z opóźnieniami w stosunku do obowiązujących przepisów. Dotyczyło to 44% zbadanych upomnień oraz 80,5% skontrolowanych tytułów wykonawczych. W odniesieniu do zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych stwierdzono opieszałość w prowadzeniu windykacji. W żadnej ze skontrolowanych spraw nie dopuszczono wprawdzie do przedawnienia tych należności, jednak w części przypadków (44,1%) nie podjęto odpowiednich czynności przez okres do 2,5 roku. Żadna ze spraw, w której dłużnicy nie uregulowali zadłużenia na wezwanie Urzędu, nie została skierowana do dalszego procedowania. Ponadto, stwierdzono przypadki nieprawidłowego naliczenia odsetek ustawowych - na dzień wpłaty, zamiast na koniec kwartału.

Postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych prowadzone były na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych przypadków opóźnień w prowadzeniu postępowań oraz niepowiadamiania o tym fakcie stron i niewskazywania nowego terminu załatwienia sprawy. Ulgi o charakterze cywilnoprawnym udzielane były zgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską, a także (z jednym wyjątkiem) na podstawie kompletnej dokumentacji. Wbrew postanowieniom zawartych umów, w Urzędzie nie naliczono natomiast i nie wyegzekwowano zapłaty odsetek ustawowych⁴ od podmiotów nieterminowo dokonujących spłaty niektórych rat należności bądź nieumorzonych części płatności.

Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków przyznawania tej pomocy pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji, nieterminowego wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis oraz opóźnień w przekazywaniu sprawozdań o udzieleniu tej pomocy.

W Urzędzie terminowo upubliczniano coroczne informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, przy czym jedną z nich sporządzono nierzetelnie poprzez nieuwjęcie w niej trzech podmiotów, którym przyznano pomoc publiczną.

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

³ Stwierdzone w toku kontroli przypadki braku przypisu podatku od środków transportowych oraz podatku od nieruchomości na łączną kwotę 0,4 tys. zł miały charakter incydentalny.

⁴ W łącznej kwocie 1 tys. zł.

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. Wdrożone mechanizmy kontrolne okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły stwierdzonym nieprawidłowościom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2022 dochody własne Miasta wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły odpowiednio: 180 576,6 tys. zł, 178 199,8 tys. zł, 246 337,7 tys. zł i 271 770,9 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 60,5%, 57,5%, 62,7% i 71,7% dochodów ogółem. Nieznaczny spadek dochodów własnych w 2020 r. (o 1,3%) wynikał z uzyskania niższych o 12 613,9 tys. zł wpływów z tytułu pozostałych dochodów własnych - m.in. z dochodów otrzymywanych przez gminne jednostki budżetowe i wpłat od gminnych zakładów budżetowych.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w 2020 r. w stosunku do 2019 r. odnotowano mniejsze wykonanie dochodów majątkowych z tytułu dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. z i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych⁶, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, z uwagi na sytuację epidemiczną i trwający lockdown zmniejszeniu uległy dochody otrzymywane przez gminne jednostki budżetowe. Zamknięte szkoły, przedszkola i ośrodki nie pozwoliły na realizację dochodów na poziomie z roku poprzedniego. Spadek dochodów nastąpił głównie w pozycji dochodów z czesnego, z korzystania z wyżywienia przedszkolnego oraz wpływów z usług w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji.

(dowód: akta kontroli str. 104-176, 181-183)

Dochody z tytułu podatków, stanowiące około 20% dochodów własnych Miasta w poszczególnych latach⁷, systematycznie wzrastały - z 36 869 tys. zł w 2019 r. do 47 084,1 tys. zł w 2022 r. (o 27,7%). Dominującą pozycję stanowiły wpływy z podatku od nieruchomości, które wzrosły z 31 199,9 tys. zł do 39 228,1 tys. zł (o 25,7%), a także wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, które zwiększyły się z 3 627,1 tys. zł do 5 368 tys. zł (o 48%). Dochody od środków transportowych zwiększyły się z 933,3 tys. zł do 1 049,1 tys. zł (o 12,4%).

Dochody z tytułu opłat, stanowiące od 7,2% do 10,7% dochodów własnych, wzrosły z 12 940,7 tys. zł do 29 002,4 tys. zł (o 124,1%). W ramach tej grupy dochody z opłaty skarbowej wahały się w granicach od 579,1 tys. zł do 685,2 tys. zł. Zmniejszeniu uległy natomiast dochody z opłaty targowej – z 226,9 tys. zł w 2019 r. do 185,9 tys. zł w 2022 r. (o 18,1%)⁸, z opłaty od posiadania psów – z 52,5 tys. zł do 41,2 tys. zł (o 21,5%) i z opłaty reklamowej – z 63,8 tys. zł do 45,7 tys. zł (o 28,4%).

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

⁷ Od 17,3% do 23,1%.

⁸ W 2021 r. Miasto nie uzyskało dochodów z tego tytułu - na podstawie art. 31zzm ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw w 2021 nie pobierało się opłaty targowej.

Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiący 28,5%-38,7% dochodów własnych, wykazywał tendencję wzrostową i wahał się od 69 840,1 tys. zł w 2019 r. do 77 435,3 tys. zł w 2022 r. Podobnie kształtował się udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (2,7%-3,4% dochodów własnych), który wzrósł odpowiednio z 4 809,5 tys. zł do 7 734,5 tys. zł (o 60,8%).

(dowód: akta kontroli str. 104-176)

Według Skarbnika Miasta sytuacja epidemiczna związana z pandemią COVID-19 miała negatywny wpływ na realizację budżetu Miasta. *Dochody jednostek samorządu terytorialnego są ściśle skorelowane z sytuacją gospodarczą w kraju oraz funkcjonowaniem lokalnego rynku. Negatywne skutki ekonomiczne miały wpływ na uszczuplenie dochodów gminy w udziałach nie tylko w podatku dochodowym od osób fizycznych ale i w dochodach związanych z działalnością jednostek, których działalność w 2020 roku została ograniczona przez rząd. Na wykonanie dochodów wpływ miały również udzielone na rzecz osób fizycznych i prawnych ulgi w ramach pomocy związanej z COVID-19 /.../.*

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 1282-1284)

1.2. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pabianicach⁹ comiesięczne informacje o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleniach na użytkowanie. W badanych latach do Urzędu wpłynęły informacje o zakończeniu budowy 440 budynków/obiektów budowlanych¹⁰, w tym 85, dla których wydano pozwolenia na użytkowanie oraz 355, które wymagały zgłoszenia o zakończeniu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

Badanie spraw dotyczących 80 losowo wybranych nieruchomości ujętych w informacjach otrzymanych z PINB wykazało, że:

- w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową nieruchomości, zarówno w wyniku analizy zawiadomień o zakończeniu budowy otrzymanych od PINB, jak i zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów i budynków otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Pabianicach¹¹;
- stosownie do art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹², wszystkim właścicielom nowych budynków wystawiono decyzje podatkowe, z tego 79 w oparciu o otrzymane na podstawie art. 6 ust. 6 ww. ustawy informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1¹³, a jednemu w wyniku przeprowadzenia postępowania podatkowego - podatnik ten, pomimo wezwania Urzędu, nie złożył ww. informacji;
- z jednym wyjątkiem:
 - zbadane informacje były poprawne pod względem formalnym i rachunkowym,
 - dane zawarte w decyzjach podatkowych, będące podstawą wymiaru podatku, odpowiadały danym zawartym w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz wynikającym z dokumentów źródłowych,
 - datę powstania obowiązku podatkowego ustalono od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W jednym przypadku, pomimo zakończenia przez podatnika budowy w 2020 r. (według danych z dziennika budowy), podatek naliczono od 2022 r.

⁹ Dalej: PINB.

¹⁰ 106 budynków w 2019 r., 96 w 2020 r., 124 w 2021 r. i 114 w 2022 r.

¹¹ Dalej: Starostwo.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 70, dalej: *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*.

¹³ Informacja na podatek od nieruchomości składana przez osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą.

- (według daty wskazanej przez podatnika w informacji IN-1) zamiast od 2021 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 1;
- zastosowane stawki podatku były zgodne ze stawkami uchwalonymi na dany rok przez Radę Miejską w Pabianicach;
 - w zbadanych sprawach kwota ustalonego podatku wynosiła łącznie 51,9 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 338-419)

1.3. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęło 7 269 informacji dotyczących wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, z tego 5 491 informacji IN-1 składanych przez osoby fizyczne (w kolejnych latach: 1 148, 1 271, 1 824 i 1 248) oraz 1 778 deklaracji DN-1¹⁴ składanych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (438, 439, 443 i 458).

W tym okresie w Urzędzie wydano 64 635 decyzji podatkowych, z tego 64 595 decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, wystawionych osobom fizycznym¹⁵ (w kolejnych latach: 15 523, 15 941, 16 583 i 16 548) oraz 40 decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego, wystawionych osobom prawnym (9, 10, 9 i 12).

(dowód: akta kontroli str. 178)

Analiza 40 spraw¹⁶ w zakresie prawidłowości i terminowości składania do organu podatkowego informacji i deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości wykazała, że w przypadku:

- osób prawnych (20 spraw):
 - deklaracje składane przez podatników były weryfikowane z ewidencją podatkową Urzędu oraz prowadzoną przez Starostwo Ewidencją Gruntów i Budynków (EGiB). Deklaracje nie zawierały błędów rachunkowych ani innych oczywistych omyłek;
 - pięć deklaracji złożono do 31 stycznia, tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z tego trzy zawierały nieprawidłowe dane o budynkach/budowlach, a dwie nie zawierały wymaganego załącznika;
 - trzech podatników nie złożyło deklaracji, a pozostałych 12 złożyło je z opóźnieniem wynoszącym od 18 do 46 dni w dziewięciu sprawach i od ponad pięciu do siedmiu miesięcy w trzech sprawach;
 - we wszystkich 20 przypadkach Urząd wezwał podatników do złożenia/uzupełnienia deklaracji lub do udzielenia niezbędnych wyjaśnień. Wezwania kierowano średnio po 27 dniach¹⁷ od upływu terminu na złożenie deklaracji/uzyskania ze Starostwa zawiadomienia o zmianach w EGiB;
 - 15 podatników złożyło na wezwanie Urzędu żadaną dokumentację. Wobec pozostałych pięciu wszczęto postępowania administracyjne i wydano decyzje określające wymiar zobowiązania podatkowego;
(dowód: akta kontroli str. 420-443)
- osób fizycznych (20 spraw):
 - pięć informacji zostało złożonych w ciągu 14 dni od daty zaistnienia zdarzenia, które miało wpływ na wysokość opodatkowania, tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

¹⁴ Deklaracja na podatek od nieruchomości składana przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

¹⁵ Liczba ta obejmuje także nakazy płatnicze ustalające wysokość zobowiązania podatkowego w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, m.in. z tytułu podatku od nieruchomości.

¹⁶ 20 dotyczących osób fizycznych oraz 20 dotyczących osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, po pięć dla danej grupy z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁷ W poszczególnych sprawach po upływie od 14 do 62 dni. W dwóch sprawach - na początku pandemii COVID-19, czas ten wyniósł 122 i 202 dni.

- 14 informacji wpłynęło z przekroczeniem tego terminu, a opóźnienie wyniosło od 15 dni do trzech miesięcy w pięciu sprawach, od ponad trzech miesięcy do pół roku w sześciu sprawach, ponad pół roku w trzech sprawach. We wszystkich przypadkach Urząd wezwał podatników do złożenia informacji, średnio po upływie 27 dni¹⁸ od otrzymania stosownych zawiadomień ze Starostwa lub informacji od PINB;
- jeden podatnik, pomimo wezwania Urzędu, nie złożył informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych (opisano w punkcie 1.2.);
- prawidłowość weryfikacji danych zawartych w informacjach podatników i ustalania podatku opisano w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 440-447)

Opóźnienia w składaniu deklaracji DN-1 i informacji IN-1 nie spowodowały negatywnych skutków dla budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 420-421, 444-447)

1.4. Według danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), na dzień 28 lutego 2023 r. na terenie Pabianic zarejestrowanych było 5 329 podmiotów gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 195-203)

Kontrolę prawidłowości naliczania podatku od nieruchomości osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą przeprowadzono na próbie 50 losowo wybranych podmiotów¹⁹. W wyniku badania ustalono, że:

- w 13 przypadkach powierzchnia zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej zgłoszona została przez Pabianicką Spółdzielnię Mieszkaniową w deklaracji DN-1;
- we wszystkich pozostałych przypadkach, w których podatnicy składali informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1, pracownicy Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych (WPIOL) dokonywali ustaleń z podatnikiem odnośnie sposobu i miejsca wykonywania działalności gospodarczej oraz powierzchni nieruchomości wydzielonej na działalność. W ramach tych ustaleń weryfikowano m.in., czy na potrzeby podatku dochodowego podatnik uwzględni koszty związane z daną nieruchomością. Ustalenia dokumentowane były w formie notatek służbowych sporządzonych przez pracowników Urzędu oraz oświadczeń podatników;
- według ustaleń UM, trzech podatników faktycznie wykonywało działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania i posiadało wydzieloną powierzchnię na ten cel. Pozostali podatnicy prowadzili działalność w innym miejscu (np. u klienta, na targowiskach) lub do prowadzenia działalności nie wydzielali żadnej powierzchni (np. wykorzystywali jedynie laptop);
- wydane decyzje w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości każdorazowo były zgodne z danymi wskazanymi przez podatników w informacji IN-1;
- zastosowane stawki podatku odpowiadały stawkom ustalonym przez Radę Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

Jak wyjaśniła Naczelnik WPIOL, w ramach czynności sprawdzających pracownicy tego Wydziału korzystali m.in. z informacji zawartych w CEIDG oraz baz danych innych wydziałów Urzędu – ewidencji zarejestrowanych w danym roku działalności gospodarczych. Sprawdzeniu podlegała m.in. powierzchnia budynku mieszkalnego z działalnością gospodarczą, charakter działalności, czy przedmiot opodatkowania ujęto w prowadzonej przez przedsiębiorcę ewidencji środków trwałych, czy dokonuje

¹⁸ W poszczególnych sprawach po upływie od trzech do 47 dni.

¹⁹ W oparciu o dane zawarte w CEIDG oraz w ewidencji ludności Urzędu wyselekcjonowano podmioty, dla których podstawowe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej było tożsame z miejscem zameldowania.

on odpisów amortyzacyjnych, czy zalicza do kosztów uzyskania przychodów wydatki dotyczące danego budynku lub jego części.

(dowód: akta kontroli str. 417-419)

1.5. W wyniku badania dokumentacji 20 losowo wybranych decyzji podatkowych²⁰ ustalono, że z jednym wyjątkiem²¹ dane zawarte w decyzjach były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych (tj. m.in. z informacjami IN-1 i dziennikami budowy). Pracownicy WPiOL dokonywali czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 1a, pkt 2 i pkt 3 i art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²², tj.: w każdej sprawie, w oparciu o dostępne ewidencje oraz zawiadomienia otrzymane ze Starostwa lub z PINB, sprawdzali terminowość składania informacji przez podatników i w razie potrzeby kierowali stosowne wezwania. Zgodnie z art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej, w razie wątpliwości co do danych zawartych w informacjach, wzywali także podatników do przedłożenia dokumentacji niezbędnej do ustalenia stanu faktycznego. W jednej sprawie, w której podatnik pomimo wezwania Urzędu nie złożył informacji IN-1, wszczęto postępowanie i wydano decyzję podatkową.

Powyższe czynności opisano także w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 444-446)

Naczelnik WPiOL wyjaśniła m.in., że pracownicy tego Wydziału, poza weryfikacją informacji podatkowych z EGIB (do której mają bezpośredni dostęp online) oraz z danymi otrzymywanymi z PINB, korzystają także z baz danych innych wydziałów Urzędu. Weryfikację danych przyspiesza i usprawnia możliwość obejrzenia nieruchomości z za biurka, za pośrednictwem systemu Geoportal oraz aplikacji/strony Zdjęcia ukośne uzyskanej z Wydziału Urbanistyki. Dzięki tym systemom istnieje możliwość zbliżenia każdej nieruchomości i ustalenia co się na niej znajduje, zweryfikowania ilości kondygnacji, stanu budynku, itp. W przypadku rozbieżności danych przedstawionych przez podatnika koniecznym jest dokonanie oględzin w terenie i wykonanie pomiarów powierzchni użytkowej budynku (w ramach postępowania podatkowego). Z czynności tych sporządzany jest protokół. Dokonując czynności sprawdzających pracownicy WPiOL mają na uwadze, że powierzchnia budynków do opodatkowania to powierzchnia użytkowa, a powierzchnia ujawniona w EGIB to powierzchnia zabudowy. Dopuszcza się więc różnicę pomiędzy tymi powierzchniami, gdyż do powierzchni użytkowej nie wlicza się m.in. ścian, klatek schodowych i szybów dźwigowych. Także definicja powierzchni użytkowej budynku do celów podatkowych, zawarta w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, różni się od definicji zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³.

(dowód: akta kontroli str. 184, 417-418, 470-475)

Jedna ze zbadanych spraw, w której przeprowadzono postępowanie i wydano decyzję podatkową, posiadała metrykę sprawy, o której mowa w art. 171a Ordynacji podatkowej. Metryka opracowana została zgodnie z wzorem wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy²⁴. W pozostałych przypadkach obowiązek prowadzenia metryki był wyłączony na podstawie § 1 pkt 4 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 451-469)

²⁰ Po pięć dla każdego roku objętego kontrolą.

²¹ Szerzej opisano w punkcie 1.2. wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm, dalej: *Ordynacja podatkowa*.

²³ Dz. U. 2023 r. poz. 682 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 246.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 370.

1.6. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami rachunkowości, ewidencja księgową w zakresie podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych prowadzona była techniką komputerową. W oparciu o te zasady w UM prowadzono bazę podatkową zawierającą dane dotyczące pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 716-765)

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymywał ze Starostwa comiesięczne informacje o zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdach, przekazywane na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 766)

Na podstawie danych o 100 pojazdach ujętych w informacjach Starostwa²⁷ stwierdzono, że w Urzędzie aktualizowano bazę podatkową poprzez weryfikację danych pojazdów podlegających opodatkowaniu. We wszystkich zbadanych przypadkach, w których pojazd powinien zostać opodatkowany, wymiar podatku określono od momentu powstania obowiązku podatkowego, zgodnie z zasadami określonymi w § 9 ust. 3, 4 i 4a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Każdorazowo odpowiednie dane dotyczące pojazdów, istotne dla prawidłowego określenia stawki podatkowej, takie jak m.in. rodzaj środka transportowego, dopuszczalna masa całkowita²⁸, masa całkowita zespołu pojazdów, liczba osi, rodzaj zawieszenia, liczba miejsc, były zgodne z danymi otrzymanymi ze Starostwa lub z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych²⁹ (faktur i umów kupna-sprzedaży, dowodów rejestracyjnych, decyzji o czasowym wycofaniu z ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 766-770, 845-847)

1.7. W wyniku analizy 46 deklaracji na podatek od środków transportowych, złożonych przez 20 podatników³⁰, ustalono, że:

- wszystkie deklaracje złożono na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych³¹;
- 19 deklaracji złożono do 15 lutego danego roku podatkowego lub w ciągu 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;
- 27 deklaracji złożono po upływie tego terminu, tj. z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 112 dni, przy czym:
 - w 13 przypadkach Urząd nie wezwał podatnika do złożenia deklaracji, z tego:
 - w jednym przypadku opóźnienie w złożeniu deklaracji wyniosło cztery dni;
 - w 12 przypadkach, w których opóźnienie wyniosło od pięciu do 112 dni, Urząd do czasu złożenia deklaracji przez podatnika nie otrzymał ze Starostwa informacji o nabyciu przez niego nowego pojazdu³², przez co nie miał możliwości wystawienia wezwania;

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 68 ze zm.

²⁷ Badanie przeprowadzono na podstawie 20 losowo wybranych informacji o pojazdach, po pięć z każdego roku objętego kontrolą. Z każdej informacji przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

²⁸ W trzech przypadkach zamiast dopuszczalnej masy całkowitej w ewidencji omyłkowo ujęto maksymalną masę całkowitą pojazdu (tj. wartość wyższą), co nie wpłynęło na kwotę wymierzonego podatku – obie wartości przekraczały górną granicę wagi danego pojazdu do opodatkowania i podlegały opodatkowaniu według najwyższej stawki podatkowej dla danej liczby osi.

²⁹ W części przypadków w informacjach Starostwa brakowało danych niezbędnych do prawidłowego określenia stawki podatkowej lub dane te były niezgodne z dokumentacją źródłową.

³⁰ Do badania wybrano deklaracje złożone przez 20 podatników – po pięciu z każdego roku objętego kontrolą. U każdego podatnika przeanalizowano dane o pięciu pojazdach.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2436.

³² W tych przypadkach informacje ze Starostwa wpłynęły do Urzędu po złożeniu deklaracji przez podatników.

- w pozostałych 14 przypadkach, w których opóźnienie w złożeniu deklaracji wyniosło od siedmiu do 96 dni, Urząd wezwał podatników do złożenia deklaracji średnio po 11 dniach³³ od upływu terminu na złożenie deklaracji lub uzyskania ze Starostwa informacji o nabyciu pojazdu;
- dla każdego ze 100 objętych badaniem pojazdów dane zawarte w deklaracjach odpowiadały danym ujętym w ewidencji podatkowej Urzędu oraz w dokumentach źródłowych (m.in. dowodach rejestracyjnych i fakturach zakupu);
- w wyniku badania nie stwierdzono przypadków zastosowania stawek podatkowych niezgodnych ze stawkami ustalonymi przez Radę Miejską³⁴;
- deklaracje nie zawierały błędów formalnych i rachunkowych;
- należności wynikające z deklaracji, wynoszące łącznie 316,3 tys. zł, oraz wpływy z tego tytułu - z jednym wyjątkiem - zostały prawidłowo wyliczone i zaewidencjonowane na kartach kontowych podatników. Jedna z deklaracji, obejmująca należność na kwotę 0,3 tys. zł, nie została zaksięgowana, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt.2;
- należności z tytułu podatku były wpłacane na właściwy rachunek bankowy Urzędu i ewidencjonowane na karcie kontowej danego podatników. W przypadku nieterminowych wpłat naliczano i pobierano odsetki³⁵;
- powyższe wskazuje, że pracownicy Urzędu realizowali czynności sprawdzające, określone w art. 272 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 771-773, 783-794)

1.8. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 20 podatników³⁶, na których na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ciąży obowiązek podatkowy w związku z posiadaniem środków transportowych zakupionych i zarejestrowanych przed 2019 r., ustalono że:

- w latach 2019-2022 wszyscy składali corocznie deklaracje na podatek od środków transportowych, w których wykazali pojazdy zakupione przed 2019 r., z tego:
 - 68 deklaracji wpłynęło do Urzędu do 15 lutego danego roku, tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;
 - 12 deklaracji wpłynęło średnio osiem dni po tym terminie³⁷, bez wezwania Urzędu;
- należności ujęte w zbadanych deklaracjach, na łączną kwotę 701,2 tys. zł, zostały zaewidencjonowane na kartach kontowych poszczególnych podatników;
- wszyscy podatnicy wpłacili należny podatek³⁸, a dokonane wpłaty zostały zaewidencjonowane na ich kartach kontowych.

(dowód: akta kontroli str. 774-781)

Naczelnik WPiOL wyjaśniła, że właściciele pojazdów w większości są kierowcami zawodowymi i zdarza się, że w terminie składania deklaracji na podatek od środków transportowych są w trasach międzynarodowych. Dlatego deklarację podatkową składają w najbliższym możliwym terminie, po powrocie z trasy do miejsca zamieszkania. Z tego powodu ww. 12 podatników, którzy nie złożyli deklaracji do dnia 15 lutego danego roku, nie wezwano do złożenia deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 782)

³³ W poszczególnych sprawach w danym dniu lub maksymalnie po upływie do 32 dni.

³⁴ Stawki na lata 2019-2022 określone były w uchwale Rady Miejskiej nr XIX/229/15 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

³⁵ Jeśli nie miało zastosowania zwolnienie określone w art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej.

³⁶ Próbę do badania wybrano w sposób losowy spośród podatników wprowadzonych do ewidencji podatkowej Urzędu.

³⁷ W poszczególnych sprawach od trzech do 15 dni po terminie.

³⁸ Podatnicy wpłacili kwoty określone w deklaracjach, z uwzględnieniem nadpłat wynikających z bilansów otwarcia oraz przypisów i odpisów dokonanych w trakcie danego roku.

1.9. W latach 2019-2022 Miasto³⁹:

- sprzedało 334 nieruchomości – w kolejnych latach: 120, 68, 75 i 71. Wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości wyniosły łącznie 21 545,4 tys. zł – w kolejnych latach: 5 482 tys. zł, 6 753 tys. zł, 5 195,4 tys. zł i 4 115 tys. zł;
- wydzierżawiło 354 nieruchomości – odpowiednio: 72, 92, 107 i 83. Uzyskane dochody z dzierżawy wyniosły łącznie 1 649 tys. zł – w kolejnych latach: 473,3 tys. zł, 516,4 tys. zł, 340 tys. zł i 319,3 tys. zł;
- wynajęło 682 nieruchomości – odpowiednio: 224, 176, 146 i 136. Uzyskane wpływy z tego tytułu wyniosły łącznie 42 191 tys. zł – w kolejnych latach: 10 825,1 tys. zł, 10 098,1 tys. zł, 10 170,1 tys. zł i 11 097,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 498-502, 599)

1.10. W badanym okresie w Mieście przyjęto dwa plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości: na lata 2019-2020 oraz 2021-2023⁴⁰. Plany te zawierały wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴¹, przy czym pierwszy z dokumentów, z uwagi na przeoczenie, opracowany został na okres dwóch, zamiast trzech lat. Powyższe było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi⁴² (opisanej w pkt. 4.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w wyniku której RIO zaleciło sporządzanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na okres trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 205-216, 1072-1134)

1.11. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta – przyjęte na lata 2017-2021⁴³ oraz 2022-2026⁴⁴. Dokumenty te obejmowały elementy wskazane w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁵, z wyjątkiem sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3).

(dowód: akta kontroli str. 217-236)

1.12. Zarówno plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości jak i programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, obowiązujące w badanym okresie, nie zawierały zapisów w zakresie przeznaczenia poszczególnych nieruchomości Miasta do zbycia, wynajmu, czy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 205-236)

Analiza 20 spraw⁴⁶ dotyczących zbywania nieruchomości w latach 2019-2022 wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach:

- zastosowano prawidłowy tryb sprzedaży, tj.:

³⁹ Zadania związane ze sprzedażą, wydzierżawianiem i zamianą nieruchomości w latach 2019-2022 realizowane były wyłącznie przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu. Natomiast wynajem nieruchomości realizowany był przez: Wydział Spraw Lokalowych Urzędu – w zakresie lokali mieszkalnych, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej – w zakresie lokali użytkowych, garaży i pomieszczeń dodatkowych, inne miejskie jednostki organizacyjne – w zakresie administrowanych nieruchomości. Umowy na sprzedaż, wydzierżawianie i zamianę nieruchomości podpisywał Prezydent lub umocowany Zastępca Prezydenta, natomiast umowy na wynajem nieruchomości - Prezydent lub umocowany Zastępca Prezydenta, a w przypadku nieruchomości będących we władaniu miejskich jednostek organizacyjnych – ich kierownicy na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezydenta.

⁴⁰ Zarządzenie Nr 111/2021/P Prezydenta z dnia 14 maja 2021 r.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej: *ugn*.

⁴² Dalej: *RIO*.

⁴³ Uchwała Nr XXVIII/372/16 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 15 września 2016 r.

⁴⁴ Uchwała Nr XXXVII/384/21 Rady Miejskiej z dnia 16 sierpnia 2021 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 725 ze zm., dalej: *ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

⁴⁶ Do badania wybrano po pięć umów sprzedaży z każdego roku objętego kontrolą, z uwzględnieniem kryterium najwyższej wartości transakcji. Ponadto przy doborze wzięto pod uwagę zastosowany tryb sprzedaży oraz rodzaj zbywanej nieruchomości.

- w 13 - przetarg ustny nieograniczony;
 - w dwóch - przetarg ustny ograniczony, skierowany do właścicieli działek przyległych do sprzedawanej nieruchomości, dla której według opinii Architekta Miasta brak było możliwości samodzielnego zagospodarowania, tj. zgodnie z art. 40 ust. 2a ugn;
 - w pięciu - tryb bezprzetargowy, co było uzasadnione sprzedażą nieruchomości: na poprawienie zagospodarowania działki sąsiedniej, na rzecz użytkowników wieczystych lub na rzecz osób posiadających prawo pierwszeństwa w nabyciu⁴⁷, tj. zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 ugn;
- podstawą ustalania ceny nieruchomości były aktualne operaty szacunkowe, opracowane przez rzeczoznawców majątkowych, co odpowiadało wymogom określonym w art. 67 ust. 1 i 3 oraz 156 ust. 1 i 3 ugn.

(dowód: akta kontroli str. 29-31)

1.13. Analiza 20 spraw⁴⁸ dotyczących wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości w latach 2019-2022 wykazała, że:

- w umowach dzierżawy zawarto zapisy o waloryzacji czynszu, odpowiadające zasadom określonym w zarządzeniu Prezydenta⁴⁹. Zgodnie z tymi zasadami czynsz należało waloryzować corocznie, od miesiąca kwietnia, o ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni;
- w umowie najmu sposób ustalenia i zmiany czynszu odpowiadał m.in. zasadom określonym w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta oraz w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta⁵⁰. Do umowy najmu załączono także dodatkowe umowy na dostarczenie świadczeń, według których świadczenia te rozliczane były w oparciu o opłaty miesięczne, mające charakter zaliczki;
- w umowach określono zasady ustalania odsetek umownych za niedochowanie terminu płatności opłat/czynszu oraz odpowiedzialności m.in. za użytkowanie danej nieruchomości niezgodnie z umową i po okresie jej obowiązywania oraz za dokonane zniszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

1.14. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały ustalone przez Radę Miejską w drodze uchwał zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Miasta oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony⁵¹. Uchwały te określały m.in. zasady pierwszeństwa w nabywaniu lokali, kryteria udzielania bonifikaty, sposób dokonywania wyceny, a także wymieniały katalog przypadków, w których nieruchomość mogła być wydzierżawiana, wynajmowana lub oddawana w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony. Według uchwał przeniesienie własności nieruchomości, zbycie praw do nieruchomości, zbycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości o wartości przewyższającej 300 tys. zł następować winno na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej, zaś o wartości od 50 tys. zł

⁴⁷ Na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn.

⁴⁸ Do badania wybrano umowy dzierżawy (19) i najmu (1), po pięć z każdego roku objętego kontrolą, z tego wszystkie umowy dzierżawy zawarte na czas nieokreślony (9). Pozostałe sprawy dobrano biorąc pod uwagę wartość czynszu oraz rodzaj nieruchomości.

⁴⁹ Zarządzenie w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę lub najem gruntów stanowiących własność Gminy Miejskiej Pabianice nr 290/2009/V z dnia 16 listopada 2009 r. ze zm.

⁵⁰ Uchwała nr XXXI/333/21 Rady Miejskiej z dnia 18 marca 2021 r.

⁵¹ Uchwała Rady Miejskiej nr XXXIV/316/04 z dnia 22 września 2004 r. ze zm., zastąpiona uchwałą nr XLVII/481/22 z dnia 25 maja 2022 r.

do 300 tys. zł – po uzyskaniu przez Prezydenta opinii właściwej komisji Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 8-28)

1.15. Analiza 40 spraw⁵² dotyczących zbywania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości w latach 2019-2022 wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach przestrzegano ustalonych przez Radę Miejską zasad zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Miasta, jak również zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. W 15 przypadkach, w których ustalona cena sprzedaży nieruchomości przekraczała 50 tys. zł lub 300 tys. zł, uzyskano odpowiednio pozytywną opinię właściwej komisji Rady Miejskiej w sprawie zasadności i warunków finansowych zbycia nieruchomości lub wydana została odrębna uchwała Rady Miejskiej w sprawie zbycia nieruchomości. W dziewięciu przypadkach ustalony okres obowiązywania umów przekroczył trzy lata, co było uprawnione na podstawie § 10 ust. 2 pkt 12 lub § 20 ust. 2 pkt 12, 13 i 16 ww. uchwał Rady Miejskiej w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, w związku z przeznaczeniem nieruchomości na: urządzenie dróg dojazdowych, zieleńców i ogródków przydomowych, zorganizowanie placu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 8-34)

1.16. W wyniku badania ww. próby 40 spraw ustalono⁵³, że:

- w 19 przypadkach zastosowano przetarg ustny nieograniczony;
- w dwóch – przetarg ustny ograniczony (opisano w punkcie 1.12.);
- w pozostałych⁵⁴ – tryb bezprzetargowy, co było uzasadnione spełnianiem przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 i ust. 4 ugn lub w § 20 ust. 2 pkt 12, 13 i 16 uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości;
- we wszystkich przypadkach upubliczniono zamiar sprzedaży lub wydzierżawienia nieruchomości m.in. poprzez sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub wydzierżawienia. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, wykazy te zostały wywieszane w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu, a także zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na okres co najmniej 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu podano do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym powiat;
- w odniesieniu do przetargów nie stwierdzono przypadków braku stosowania obowiązujących przepisów prawa. Każdorazowo ogłoszenie o przetargu, w którym podawano informacje m.in. o miejscu, czasie i warunkach przetargu, zamieszczono w prasie powiatowej, miejscowej i na portalach internetowych Urzędu, co odpowiadało wymogom określonym w art. 38 ust. 2 ugn. W przetargach uczestniczyły wyłącznie osoby, które wniosły wadium w kwocie i terminie określonym w ogłoszeniu o przetargu, co było zgodne z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r.⁵⁵. Z przetargów, które odbyły się w miejscu i terminie określonym przez Urząd, komisje przetargowe sporządzały protokół, o którym mowa w § 10 ww. rozporządzenia. Informacje o wyniku przetargu publikowano w sposób określony w § 12 ww. rozporządzenia. Po przetargu zawiadamiano nabywców o miejscu i terminie zawarcia umowy

⁵² Kontrolą objęto sprawy opisane w punktach 1.12. i 1.13. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵³ W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dotyczących sprzedaży, wydzierżawiania, zamiany nieruchomości.

⁵⁴ Z wyjątkiem sprawy dotyczącej najmu lokalu, w której umowę podpisano z osobą z listy oczekujących, kwalifikującą się do przydziału tego lokalu.

⁵⁵ Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).

najpóźniej w ciągu 21 dni od rozstrzygnięcia przetargu, zgodnie z art. 41 ust. 1 ugn.

(dowód: akta kontroli str. 29-34)

1.17. W latach 2019-2022 w Urzędzie prowadzono 89 postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłat adiacenckich. Wydano łącznie 54 decyzje ustalające wysokość opłat na kwotę 332,7 tys. zł. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono podstaw do naliczenia opłaty.

Wpływy z tytułu opłaty adiacenckiej wyniosły w tym okresie łącznie 384 tys. zł.

W wyniku niniejszej kontroli nie stwierdzono przypadków, w których pomimo przesłanek w tym zakresie, w Urzędzie nie ustalono by opłaty adiacenckiej.

(dowód: akta kontroli str. 103-105)

1.18. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że prowadzona jest analiza wpływających do Urzędu aktów notarialnych w zakresie potencjalnych należności z tytułu opłaty planistycznej. W przypadku zakwalifikowania umowy notarialnej do naliczenia opłaty, podejmowane są stosowne działania w tym celu.

(dowód: akta kontroli str. 179)

W latach 2019-2022 w Urzędzie wydano 39 decyzji ustalających opłatę planistyczną⁵⁶ na łączną kwotę 2 026,2 tys. zł⁵⁷. Wpłaty do budżetu Miasta z tego tytułu wyniosły 2 037,7 tys. zł⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 180)

1.19. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta obowiązywały uchwały Rady Miejskiej wprowadzające opłatę targową⁵⁹ oraz opłatę od posiadania psów⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 633-637)

Poborem opłat od posiadania psów zajmował się WPIOL. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej, opłata od posiadania pierwszego psa w kwocie 40 zł rocznie i każdego następnego psa w kwocie 25 zł, podlegała wpłacie bez wezwania organu podatkowego w terminie do 30 czerwca roku podatkowego lub w ciągu 14 dni od dnia wejścia w posiadanie psa.

Prezydent dysponował bazą danych psów i ich właścicieli, w której zaewidencjonowana była następująca liczba psów: 2 889 w 2019 r., 2 814 w 2020 r., 2 773 w 2021 r. i 2 951 w 2022 r. Wpływy z tytułu opłaty od posiadania psów wyniosły odpowiednio: 52,5 tys. zł, 47,7 tys. zł, 46,8 tys. zł i 41,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-92, 473-475)

Jak wyjaśniła Naczelnik WPIOL, opłata od posiadania psów w ostatnich latach na terenie Miasta nie była zmieniana, ponieważ dotyczy najuboższej grupy pabianickiej społeczności. W większości właścicielami psów są osoby starsze, emeryci i renciści, którzy ponoszą wydatki na ratowanie, czy podtrzymanie własnego życia, a pies jest często dla nich jedynym przyjacielem. W tej sytuacji zwiększenie opłaty mogłoby prowadzić m.in. do zwiększenia liczby porzuconych psów.

(dowód: akta kontroli str. 470-475)

Zgodnie z zasadą określoną w § 5 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w sprawie opłaty targowej, pobór tej opłaty powierzono Zarządowi Dróg Miejskich w Pabianicach. Dienne stawki opłat w kontrolowanym okresie nie uległy zmianie i wynosiły 8,50 zł dla sprzedaży prowadzonej na wyznaczonym stanowisku handlowym lub na

⁵⁶ W kolejnych latach odpowiednio sześć, pięć, cztery i 24 decyzje.

⁵⁷ W kolejnych latach odpowiednio: 2,3 tys. zł, 4,8 tys. zł, 5,3 tys. zł i 2 013,8 tys. zł.

⁵⁸ W kolejnych latach odpowiednio: 11,5 tys. zł, 4,8 tys. zł, 4,3 tys. zł i 2 017,1 tys. zł.

⁵⁹ Uchwała nr XXII/254/16 z dnia 25 stycznia 2016 r., zmieniona uchwałą nr XXXVIII/481/17 z dnia 2 marca 2017 r.

⁶⁰ Uchwała nr XXXV/428/12 z dnia 3 grudnia 2012 r.

stanowisku oznaczonym numerem porządkowym oraz 2,50 zł dla sprzedaży prowadzonej z wózka ręcznego, roweru, ręki, kosza, skrzynki i w inny sposób. Z zebranych opłat targowych Miasto uzyskało następujące wpływy do budżetu: 226,9 tys. zł w 2019 r., 199,9 tys. zł w 2020 r. i 185,9 tys. zł w 2022 r. W 2021 r. opłata nie była pobierana w związku z obowiązującym zwolnieniem, wprowadzonym tarczą antykryzysową 6.0.

(dowód: akta kontroli str. 633-637)

1.20. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie skorzystała z możliwości ustalenia - na podstawie art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - opłaty reklamowej od właścicieli, posiadaczy, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych oraz dzierżawców nieruchomości lub obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 76, 184)

Prezydent wyjaśnił, że ww. opłata może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Zasady te mogą być określone na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub mogą zostać uchwalone przez radę gminy w odrębnej uchwale. Wprawdzie w obowiązujących planach miejscowych znajdują się zapisy dotyczące umieszczania reklam, *jednakże są to plany uchwalone przed rokiem 2015, czyli przed wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Ustawa ta wprowadziła w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szereg zmian dotyczących zagadnień związanych z reklamami.* W świetle tych zmian uznano, że obowiązujące plany nie powinny być podstawą do nakładania opłaty reklamowej. W Pabianicach nie przyjęto także uchwały krajobrazowej, która pozwoliłaby określić zasady i warunki sytuowania reklam na terenie Pabianic.

(dowód: akta kontroli str. 797-800)

Zarządzeniem z dnia 11 lipca 2018 r., wydanym w oparciu o art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶¹, Prezydent określił zasady dotyczące umieszczania reklam na gruncie, obiektach i urządzeniach stanowiących wyłączną własność Miasta oraz pobierania z tego tytułu opłat. Według zarządzenia, umieszczanie reklam możliwe było po uzyskaniu zgody właściciela, w oparciu o zawartą umowę, a opłaty były pobierane na podstawie wystawionych faktur. Kwoty ustalonych opłat rocznych zależały od powierzchni reklam i wynosiły od 130 zł do 260 zł netto za 1 m² planszy i 75 zł netto za 1 m³ bryły. Zarządzeniem z dnia 13 lutego 2020 r. Prezydent ustalił nowe, wyższe opłaty na poziomie od 230 zł do 360 zł netto za 1 m² planszy i 100 zł netto za 1 m³ bryły. Wpływy do budżetu Miasta z ww. tytułu zmniejszyły się w badanym okresie z 63,8 tys. zł w 2019 r. do 59 tys. zł w 2020 r., 50 tys. w 2021 r. i 45,7 tys. zł w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 76-82)

W III kwartale 2019 r. Straż Miejska przeprowadziła kontrolę nieruchomości miejskich pod kątem umieszczenia na nich nielegalnych reklam. W toku tej kontroli ujawniono nielegalnie umieszczone banery wyborcze na nieruchomościach miejskich w 13 lokalizacjach.

Jak wyjaśnił Prezydent, pracownicy Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu skontaktowali się z przedstawicielami komitetów wyborczych, odpowiedzialnymi za umieszczenie banerów na należących do Miasta terenach. Z uwagi na szybką reakcję i wolę współpracy, z ww. podmiotami zawarto 13 nowych

⁶¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy, do zadań prezydenta należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

umów reklamowych według stawek określonych w obowiązującym zarządzeniu i wystawiono faktury na łączną kwotę 9,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 638-654, 848-849)

Prezydent wyjaśnił, że w latach 2020-2022 kontrole reklam zawieszono, m.in. z uwagi na wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii Sars-CoV-2. Wznowienie kontroli w powyższym zakresie planowane jest na II i III kwartał 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 633-637)

Jak oświadczył Prezydent, na obszarze Pabianic nie została wprowadzona opłata miejscowa i opłata uzdrowskowa, ponieważ Miasto nie spełniało wymogów określonych w przepisach prawa, umożliwiających wprowadzenia takich opłat.

(dowód: akta kontroli str. 1031)

1.21. W Urzędzie nie określono wewnętrznych procedur dotyczących przeprowadzania kontroli podatkowych, bowiem – jak wyjaśnił Prezydent - przedmiotowe kwestie zostały uregulowane w Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 797-800)

W badanym okresie przeprowadzono jedną kontrolę podatkową nieruchomości – w 2022 r.

Jak wyjaśnił Prezydent, kontrola ta nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ponieważ kontrolujący, pomimo skutecznego zawiadomienia o terminie kontroli i asysty funkcjonariuszy Straży Miejskiej, nie zostali wpuszczeni przez podatnika na teren nieruchomości. Organowi podatkowemu zależało na zbadaniu, czy budynek transportu i łączności (garaż) jest przez osobę fizyczną wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej i jaka jest to powierzchnia. Ostatecznie, organ podatkowy ustalił niezbędne fakty poza kontrolą, opierając się na dokumentacji budowlanej, o którą wniósł do Wydziału Architektury i Budownictwa, oraz na dowodach z zeznań powołanych świadków. Zgodnie z art. 281 § 2 Ordynacji podatkowej *celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego*. Zdaniem Prezydenta, monitorując wywiązywanie się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego i egzekwując obowiązek podatkowy należy dołożyć staranności już na etapie czynności sprawdzających. Pracownicy zajmujący się pomiarem podatków weryfikują wszystkie dane zawarte w pozyskiwanych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 797-844)

1.22. Według sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych⁶², finansowe skutki obniżenia górnych stawek podatkowych i umorzenia zaległości podatkowych wyniosły w latach 2019-2022 łącznie 13 412,5 tys. zł⁶³, co stanowiło 2,7% dochodów podatkowych wykonanych w tym okresie (490 625 tys. zł). Dotyczyły one wyłącznie podatków: od nieruchomości (11 356,5 tys. zł, 84,7%), od środków transportowych (2 055,5 tys. zł, 15,3%), rolnego (0,5 tys. zł) i leśnego (3 zł), przy czym:

- w podatku od nieruchomości skutki obniżenia wyniosły 11 180 tys. zł (w kolejnych latach: 4 174,3 tys. zł, 1 969,9 tys. zł, 3 172,5 tys. zł i 1 863,3 tys. zł), a skutki umorzenia 176,5 tys. zł (17,9 tys. zł, 19,1 tys. zł, 39,1 tys. zł i 100,4 tys. zł);
- w podatku od środków transportu skutki obniżenia wyniosły 2 049,5 tys. zł (449,8 tys. zł, 439 tys. zł, 547 tys. zł i 613,7 tys. zł), a skutki umorzenia 6 tys. zł (0,8 tys. zł w 2019 r. i 5,2 tys. zł w 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 35-62)

⁶² Sprawozdanie Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku danego roku do dnia 31 grudnia 2019, 2020, 2021 i 2022 r.

⁶³ W kolejnych latach odpowiednio: 4 642,8 tys. zł, 2 433,1 tys. zł, 3 758,7 tys. zł i 2 577,9 tys. zł.

1.23. Sytuacja demograficzna Miasta stanowiła stały element corocznego *Raportu o stanie miasta Pabianice*, przedkładanego Radzie Miejskiej przez Prezydenta w trybie art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym. Jak wyjaśnił Prezydent, *treść raportu stanowi przedmiot analizy dokonywanej przez organy miasta i jest podstawą do podejmowania odpowiednich działań w wymagających tego obszarach funkcjonowania miasta.*

(dowód: akta kontroli str. 185, 186, 188-194)

1.24. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców Miasta sukcesywnie malała, z 61 699 osób na koniec 2018 r. do 57 458 osób na koniec 2022 r. (o 4 241 osób, tj. o 6,9%).

(dowód: akta kontroli str. 177)

Prezydent wyjaśnił, że Miasto realizuje projekty przeciwdziałające negatywnym tendencjom demograficznym, jak również mające na celu pozyskanie nowych mieszkańców. Jednym z nich jest program *Karta Pabianiczanka*, oferujący mieszkańcom – we współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami – system ulg i uprawnień. Z uwagi na rosnącą liczbę osób w wieku 60+ władze lokalne, w celu poprawy jakości życia osób starszych, podjęły liczne inicjatywy ukierunkowane na tę grupę mieszkańców. W mieście funkcjonuje Miejska Rada Seniorów oraz zapewniające wsparcie nieaktywnym zawodowo Centrum Seniora. Wprowadzono także *Pabianicką Kartę Seniora* oraz *Pabianicką Kopertę Życia*⁶⁴. Miasto prowadzi także Dzienny Ośrodek Adaptacyjny dla Osób Niepełnosprawnych, który jest jedynym tego typu podmiotem w województwie łódzkim utrzymywany z budżetu gminy, oraz realizuje rządowe programy skierowane do osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 185-187)

1.25. Odnośnie prowadzonych analiz i działań podejmowanych w celu przyciągnięcia na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych, Prezydent wyjaśnił, że w strukturach Urzędu działa Punkt Obsługi Przedsiębiorcy (POP), który wspiera podmioty gospodarcze już funkcjonujące oraz zamierzające prowadzić działalność na terenie Pabianic. W badanym okresie POP organizował m.in. spotkania ze specjalistami z Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego, szkolenia dla przedsiębiorców oraz dyżury Mobilnego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich. Współpracował także z Łódzką Izbą Przemysłowo Handlową, Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną i Centrum Innowacji Biznesowej w Łodzi.

Ponadto, cały obszar Pabianic objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazał Prezydent, w takiej sytuacji potencjalny inwestor ma pewność co do warunków planowanej przez siebie inwestycji, tzn. czy na danym terenie istnieje możliwość jej realizacji. Miasto corocznie oferuje inwestorom do sprzedaży nieruchomości o różnym przeznaczeniu – mieszkalnictwo jednorodzinne, wielorodzinne, usługi. Szczegółowe informacje na ten temat są udzielane przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami oraz na stronie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 185, 187)

Według danych z CEIDG, liczba podmiotów gospodarczych na terenie Pabianic zwiększyła się z 5 287 na dzień 1 grudnia 2020 r. do 5 365 na koniec 2021 r. Następnie nieznacznie zmalała – do 5 354 na koniec 2022 r. Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wykazywał w tym okresie tendencję wzrostową (opisano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 195-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁶⁴ W ramach programu wydawane są dla seniorów oraz osób chorych i samotnych specjalne koperty, w których zamieszczane są informacje o ich stanie zdrowia pozwalające na szybkie udzielenie pomocy medycznej.

1. W wyniku nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez podatnika, w jednym przypadku (na 80 skontrolowanych) dla nowego budynku błędnie ustalono datę powstania obowiązku podatkowego i w konsekwencji nie wymierzono podatku od nieruchomości za 2021 r. w kwocie 144 zł.

W złożonej w Urzędzie w dniu 30 marca 2021 r. informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1 podatnik wskazał niezgodny z dokumentacją źródłową okres obowiązywania informacji – od stycznia 2022 r. zamiast od stycznia 2021 r. Według ostatniego wpisu dokonanego przez kierownika budowy w dzienniku budowy, zakończenie budowy przez podatnika miało miejsce w dniu 18 września 2020 r. Fakt zakończenia budowy w 2020 r. potwierdzało także m.in. otrzymane od Starosty zawiadomienie o zmianie, które wpłynęło do Urzędu 12 lutego 2021 r. Na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w danej sprawie obowiązek podatkowy powstał z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, tj. z dniem 1 stycznia 2021 r.

Pomimo posiadania ww. dokumentów, złożona przez podatnika informacja IN-1 nie została skorygowana i podatek od nieruchomości za 2021 r. nie został wymierzony. Stosownej korekty nie dokonano także po otrzymaniu z PINB zawiadomienia o zakończeniu przez podatnika budowy w 2020 r. (zawiadomienie to wpłynęło do Urzędu 26 maja 2021 r.)

(dowód: akta kontroli str. 344-415)

Naczelnik WPIOL wyjaśniła m.in., że pracownik tego Wydziału, weryfikując złożoną przez podatnika informację IN-1 do ustalenia terminu powstania obowiązku podatkowego, błędnie przyjął datę adnotacji PINB w dzienniku budowy z marca 2021 r.⁶⁵, zamiast wcześniejszego wpisu kierownika budowy informującego o zakończeniu budowy już w 2020 r. Dodatkowo, w chwili wydawania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego za 2021 r., pracownik nie miał możliwości porównania danych z zawiadomieniem PINB o zakończeniu budowy, ponieważ zawiadomienie to wpłynęło do Urzędu dopiero osiem miesięcy po zakończeniu budowy. Powyższe przyczyniło się do uznania daty wskazanej przez podatnika w informacji podatkowej za prawidłową.

(dowód: akta kontroli str. 416-419)

W trakcie niniejszej kontroli, w wyniku wznowienia postępowania podatkowego za 2021 r., wyegzekwowano od podatnika złożenie informacji IN-1 obowiązującej od stycznia 2021 r. i w tym samym dniu wydano decyzję ustalającą prawidłową wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości na 2021 r. - nowy budynek opodatkowano na kwotę 144 zł.

(dowód: akta kontroli str. 387-389, 391-419)

2. Wbrew wymogom określonym w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶, w księgach rachunkowych Urzędu nie przypisano należności z tytułu podatku od środków transportowych na kwotę 298 zł, wynikającej z jednej spośród 46 skontrolowanych deklaracji na podatek od środków transportowych. Deklaracja, w której podatnik zgłosił do opodatkowania nabyty w październiku 2020 r. pojazd, została złożona w Urzędzie 10 grudnia 2020 r. Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obowiązek podatkowy powstał w danej sprawie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pojazd został nabyty, to jest od 1 listopada 2020 r. Pomimo złożenia deklaracji przez podatnika, należność w kwocie 298 zł nie została wykazana w jego karcie kontowej i nie była egzekwowana.

(dowód: akta kontroli str. 771-773, 783-794)

⁶⁵ Adnotacja PINB, iż zawiadomienie o zakończeniu budowy przyjęto bez uwag i sprzeciwu.

⁶⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Prezydent wyjaśnił, że pomimo poprawnego złożenia podpisanej przez podatnika deklaracji oraz poprawnej rejestracji dokonanego zakupu w systemie informatycznym, pracownik Urzędu nie zaksięgował kwoty 298 zł w wymaganym czasie. W konsekwencji w ewidencji księgowej brakowało tego przypisu, co uniemożliwiło dochodzenie należności w późniejszym okresie. Pracownik przeoczył zaksięgowanie tego przypisu, ponieważ podatnik zakupił drugi pojazd dzień wcześniej, tj. 6 października 2020 r., dla którego kwota należnego podatku była taka sama, czyli wyniosła 298 zł. Pracownik sądził, że zaksięgował oba przypisy, ale w rezultacie zaksięgował tylko jeden z nich. W trakcie trwającej kontroli NIK wskazany przypis został zaksięgowany z datą 20 kwietnia 2023 r. Podatnik został poinformowany o zaległości i uregulował zaległy podatek.

(dowód: akta kontroli str. 845-847)

3. W programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2017-2021 oraz 2022-2026 nie ujęto sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, tj. elementu wymaganego w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, (...) Oba ww. akty zawierają rozdziały dotyczące tej problematyki. Pierwszy akt w rozdziale 5 w § 11 ust. 1 utrzymuje dotychczasowe zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu, a w § 11 ust. 2 doprecyzowuje sposób, tj. iż mieszkaniowym zasobem gminy zarządza i administruje Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pabianicach. Drugi akt analogicznie wskazuje w rozdziale 5 w § 8 utrzymanie dotychczasowych zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Pabianice na lata 2022-2026, a w § 8 ust. 2 doprecyzowuje sposób zarządzania przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pabianicach. Zarządzanie lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pabianicach określają szczegółowo:

- 1) Zarządzenie nr 346/2010/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie przekazania w zwykły zarząd nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Gminy Miejskiej Pabianice (...);
- 2) Uchwały Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Pabianicach i nadania mu statutu;
- 3) Pełnomocnictwa udzielone Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Pabianicach. (...)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska Prezydenta, bowiem w żadnym z programów nie powołano wymienionych w wyjaśnieniach aktów prawnych regulujących przedmiotowe kwestie. Wskazanie zaś wyłącznie podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy oraz ujęcie zapisu dotyczącego utrzymania dotychczasowych zasad w zakresie zarządzania lokalami i budynkami, nie stanowi określenia tych zasad.

(dowód: akta kontroli str. 217-236, 302-333)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie ustalania i poboru dochodów własnych. W UM prowadzono i na bieżąco aktualizowano ewidencję podatkową nieruchomości oraz ewidencję podatkową środków transportowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej ustalano i pobierano objęte kontrolą podatki, jak również zbywano i wydzierżawiano nieruchomości Miasta. W badanym okresie nie prowadzono kontroli podatkowych⁶⁷, jednak rzetelnie weryfikowano poprawność danych i terminowość składania przez

⁶⁷ Z jednym wyjątkiem.

podatników wymaganych informacji i deklaracji. Stwierdzone w toku kontroli jednostkowe nieprawidłowości, polegające na braku przypisu podatku od środków transportowych oraz podatku od nieruchomości na łączną kwotę 0,4 tys. zł, miały charakter incydentalny i nie spowodowały obniżenia oceny częściowej.

Na wysokość realizowanych dochodów pozytywny wpływ miało ustalenie i pobieranie opłat lokalnych, a także realizacja projektów przeciwdziałających negatywnym tendencjom demograficznym oraz podejmowanie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie na teren Miasta nowych podmiotów gospodarczych.

W Mieście przyjęto plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, przy czym programy nie zawierały jednego z obligatoryjnych elementów.

OBSZAR

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2020 zaległości Miasta z tytułu dochodów własnych wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły odpowiednio 36 595,6 tys. zł (wzrost o 5,3% w stosunku do roku poprzedniego) oraz 37 813,2 tys. zł (wzrost o 3,3%). Zaległości zwiększyły się głównie w podatku od nieruchomości – odpowiednio o 1 759,4 tys. zł (o 9,8%) i 1 786,3 tys. zł (o 9,1%), na co wpływ miało głównie zwiększenie w 2019 r. przez Radę Miejską stawek podatkowych, a także wybuch w 2020 r. pandemii Covid-19 (czasowe zamknięcie UM, błędna interpretacja przez podatników komunikatów rządowych dotyczących tarcz pomocowych).

W kolejnych latach zaległości ulegały zmniejszeniu – w 2021 r. wyniosły 36 729,2 tys. zł (spadek o 2,9%), zaś w 2022 r. - 36 640,7 tys. zł (spadek o 0,2%), głównie w związku ze zmniejszeniem w 2021 r. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (o 1 368,6 tys. zł, tj. o 6,4% w stosunku do roku poprzedniego) oraz spadkiem w 2022 r. zaległości z tytułu dochodów z majątku gminy (o 794,8 tys. zł, tj. o 70,9%).

Najwyższe zaległości wystąpiły z tytułu:

- podatków – 20 545,9 tys. zł w 2019 r., 22 388,5 tys. zł w 2020 r., 21 128,7 tys. zł w 2021 r. i 22 074,2 tys. zł w 2022 r., w tym głównie w podatku od nieruchomości – w kolejnych latach odpowiednio: 19 638,4 tys. zł, 21 424,7 tys. zł, 20 056,1 tys. zł i 21 288,8 tys. zł (tj.: 53,7%, 56,7%, 54,6% i 58,1% ogółu zaległości);
- pozostałych dochodów własnych – 15 495,1 tys. zł w 2019 r., 14 837,2 tys. zł w 2020 r., 14 932,6 tys. zł w 2021 r. i 13 814,7 tys. zł w 2022 r., w tym głównie z tytułu 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami – zaległości te wzrastały w kolejnych latach i wynosiły odpowiednio: 11 917,6 tys. zł, 12 217,4 tys. zł, 12 378,3 tys. zł oraz 12 595,8 tys. zł (tj.: 32,6%, 32,3%, 33,7% oraz 34,4% ogółu zaległości).

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 302-333)

2.2. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, monitoring realizacji dochodów, w tym terminowości wpływów z tytułu dochodów własnych, sprawuje Skarbnik Miasta, który każdego miesiąca dokonuje przeglądu i analizy wysokości zaplanowanych dochodów z wpływami na rachunek Urzędu, w odniesieniu do poszczególnych działów, rozdziałów i paragrafów. Bezpośrednią kontrolę nad realizacją dochodów podatkowych sprawuje Naczelnik WPIOL, zaś nadzór nad sprawnym dochodzeniem zaległości podatkowych - Kierownik Referatu Księgowości Podatkowej i Windykacji. W ramach czynności pracowniczych ww. osób, na bieżąco monitorowane i identyfikowane są problemy związane ze sprawnym dochodzeniem zaległości podatkowych.

Prezydent wyjaśnił, że kontrola terminowości wpływów z tytułu należności cywilnoprawnych dokonywana jest w Wydziale Księgowości Budżetowej przez dwóch pracowników prowadzących ewidencję księgową przypisów należności oraz wpłat dokonywanych przez poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1020)

2.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie, przed podjęciem czynności windykacyjnych, nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, *Pilotażowo (...) próbowano powiadamiać podatników telefonicznie o zbliżającym się terminie zapłaty podatku (próbę taką podjęto w odniesieniu do podatku od środków transportowych i opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) lub o upływie terminu jego zapłaty i konieczności wystawienia upomnienia (w odniesieniu do podatku od nieruchomości). Połączenia telefoniczne były ignorowane, a najczęściej przez adresatów odrzucane. Nie powiodła się próba wysyłania wiadomości sms, ponieważ społeczeństwo jest nieufne i traktuje takie informacje jako próby wyłudzenia należności. Słyszymy od podatników, że z uwagi na akcentowane w mediach coraz liczniejsze działania oszustów podszywających się pod różne instytucje, oczekują doręczenia urzędowego dokumentu w tradycyjnej formie. Tym bardziej, że podatnicy naszego miasta to w większości starsi ludzie. Podkreślenia wymaga, że numerami telefonów czy adresem email podatników dysponujemy w nielicznych przypadkach, gdyż ujawnienie tych danych nie jest obowiązkowe i najczęściej w formularzach deklaracji i informacji podatkowych jest przez podatników pomijane. Tradycyjna, papierowa forma przypomnienia o konieczności uregulowania należności wobec miasta wiąże się z koniecznością doręczenia takiego dokumentu. Generuje to dla urzędu dodatkowe koszty, na które składają się: koszt papieru, tonera, wysyłki i pracy urzędnika. Wydaje się to nieuzasadnione ekonomicznie, ponieważ przepisy obowiązują do wystawienia upomnienia do zapłaty, a jego koszt w całości pokrywany jest przez podatnika. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1013-1020)

2.4. W latach 2019-2022 w Urzędzie wysłano do podmiotów zalegających z zapłatą podatków i opłat lokalnych łącznie 17 258 upomnień na kwotę 20 643,3 tys. zł. Wystawiono również 3 233 tytuły wykonawcze, obejmując nimi zaległości na kwotę 11 791,9 tys. zł.

W UM nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących dochodzenia zaległości podatkowych, w tym precyzujących terminy przesyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych. Jak wyjaśnił Prezydent, wszelkie czynności w tym zakresie realizowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawa..

(dowód: akta kontroli str. 1013-1021)

2.5. Analiza 30 zaległości⁶⁸ z lat 2019-2022 na łączną kwotę należności głównej 2 216,8 tys. zł wykazała, że:

- na wszystkie 200 rat zaległości 30 badanych podatników, Urząd wystawił i wysłał łącznie 100 upomnień, przy czym 67 upomnień wystawionych było na pojedyncze raty zaległości, zaś 33 upomnienia dotyczyły od dwóch do 12 rat;
- spośród wszystkich 100 upomnień, 56 wysłano w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości, zaś 44 po upływie od 35 do 333 dni od powstania zaległości⁶⁹ (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 1);

⁶⁸ Wybrane spośród najwyższych kwot zaległości podatkowych dotyczących danego roku, w tym po 10 z lat 2019-2020 oraz po pięć z lat 2021-2022. Spośród tych zaległości, 37 dotyczyło podatku od nieruchomości, trzy - łącznego zobowiązania pieniężnego, a jedna - podatku od środków transportowych. Kwota badanych zaległości wynosiła: 1 593,3 tys. zł w 2019 r., 405 tys. zł w 2020 r., 102,5 tys. zł w 2021 r. i 116 tys. zł w 2022 r., tj. odpowiednio: 7,8%, 1,8%, 0,5% i 0,5% zaległości z tytułu podatków.

- upomnienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 15 §§ 1-1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁰ oraz odpowiednio w § 8 i § 4 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷¹;
 - w odniesieniu do skierowanych upomnień:
 - w sześciu przypadkach podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 25,9 tys. zł wraz z należnymi odsetkami;
 - w 13 przypadkach Prezydent zastosował ulgi podatkowe na łączną kwotę 101,3 tys. zł, a podatnicy, którym zaległość odroczone lub rozłożono na raty, dokonywali spłaty zaległości zgodnie z wydanymi decyzjami;
 - po bezskutecznym upływie terminów określonych w 79 upomnieniach, Urząd wystawił łącznie 41 tytułów wykonawczych, obejmując nimi zaległości na kwotę 2 058,3 tys. zł⁷² wraz z odsetkami;
 - w przypadku dwóch upomnień dotyczących zaległości za 2021 r. w kwocie 31,3 tys. zł nie wystawiono tytułów wykonawczych, bowiem podatnik zanegował zasadność opodatkowania jego nieruchomości i zwrócił się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi o uzyskanie zaświadczenia gwarantującego możliwość korzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (do zakończenia kontroli postępowanie w tej sprawie pozostawało w toku);
 - spośród wszystkich 41 tytułów wykonawczych:
 - siedem wystawiono w terminie do 30 dni od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, zgodnie z przepisem art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
 - 33 wystawiono w terminie od 36 do 834 dni⁷³ (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 2);
 - jeden tytuł⁷⁴ wystawiono po upływie 834 dni z uwagi na toczące się postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi oraz Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi, w związku z zanegowaniem przez podatnika wysokości zobowiązania podatkowego;
 - wszystkie tytuły wykonawcze wystawione były zgodnie z wzorami określonymi odpowiednio w rozporządzeniach w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁷⁵ oraz niezwłocznie skierowane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych,
 - w wyniku wystawionych tytułów wykonawczych podatnicy spłacili zaległości w łącznej kwocie 113,5 tys. zł (tj. 5,5% kwot objętych tytułami), zaś organ egzekucyjny ściągnął łącznie 391,5 tys. zł (19%).
- (dowód: akta kontroli str. 1026-1030, 1148-1281)

⁶⁹ Z tego 26 upomnień do 100 dni i 18 - powyżej 100 dni.

⁷⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm., dalej: *ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.

⁷¹ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i z dnia 23 lipca 2020 r. (odpowiednio Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 1294), obowiązujące do 29 lipca 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

⁷² Kwota należności głównej.

⁷³ Z tego 11 tytułów od 36 do 89 dni, 22 tytuły – od 104 do 310 dni oraz jeden tytuł – w terminie 834 dni. W przypadku tytułów dotyczących zaległości objętych więcej niż jednym upomnieniem, uwzględniono termin doręczenia pierwszego upomnienia.

⁷⁴ Nr 42/2023.

⁷⁵ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. oraz z dnia 25 maja 2020 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 850 oraz Dz.U. z 2020 r. poz. 968), a także rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1856).

2.9. W okresie objętym kontrolą zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych na koniec każdego kolejnego roku wyniosły: 1 343,5 tys. zł, 1 265,1 tys. zł, 1 088,9 tys. zł i 304,8 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 3,7%, 3,3%, 3% i 0,8% zaległości ogółem danego roku. Zaległości dotyczyły przede wszystkim wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, które wyniosły: 848,4 tys. zł, 807,5 tys. zł, 676,7 tys. zł i 53,5 tys. zł.

Zmniejszenie zaległości w 2022 r. Prezydent wyjaśnił odpisaniem umorzonych przez organ egzekucyjny należności dwóch dłużników - za lata 2011-2012 z tytułu dodatkowej opłaty rocznej za niedotrzymanie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej na kwotę 609,3 tys. zł oraz za lata 2012-2015 z tytułu bezumownego korzystania z gruntu na kwotę 123,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 882, 1026-1030)

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur dotyczących egzekwowania zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych.

Prezydent wyjaśnił, że czynności te podejmowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Obecnie przygotowany został projekt zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedur dochodzenia i zaspokajania należności cywilnoprawnych oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, który podlega konsultacjom.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1020, 1022-1025)

Badanie 34 zaległości⁷⁶ na łączną kwotę 68,9 tys. zł⁷⁷, przeprowadzone pod kątem prawidłowości prowadzenia działań windykacyjnych i naliczania należnych odsetek wykazało, że:

- w trzech przypadkach na łączną kwotę 33,1 tys. zł zaległość została wpłacona przez dłużnika bez wezwania w ciągu trzech dni od daty wymagalności, umorzona lub rozłożona na raty i regulowana w nowych terminach;
- w odniesieniu do pozostałych 31 zaległości na łączną kwotę 35,8 tys. zł windykacja przebiegała w następujący sposób:
 - w 23 sprawach wystawiono upomnienia lub wezwania do zapłaty obejmujące zaległości na łączną kwotę 18,6 tys. zł. Wszystkie wezwania oraz upomnienia zawierały pouczenie, że w przypadku nieuregulowania należności w wyznaczonym przez Urząd terminie⁷⁸, sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego lub zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne. Upomnienia/wezwania odebrano w 15 przypadkach, z tego w czterech zaległość została uregulowana w terminie do trzech miesięcy od wyznaczonej przez Urząd daty; w pozostałych przypadkach, w pomimo braku wpłaty, Urząd nie podjął dalszych działań;
 - w ośmiu przypadkach nie wystawiono upomnień/wezwań do zapłaty, z tego w czterech przypadkach upłynęło od 12 do 15 miesięcy od daty powstania zaległości.
Przypadki braku podejmowania niezbędnych działań windykacyjnych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 3);
 - w 24 przypadkach dłużnicy uregulowali zaległość w łącznej kwocie 30,1 tys. zł, przy czym siedmiu dłużników dokonało wpłaty łącznie 16,7 tys. zł pomimo braku wezwania;
- żadna z badanych zaległości nie uległa przedawnieniu;

⁷⁶ Spośród najwyższych kwotowo zaległości powstałych w badanym okresie do kontroli wybrano trzy z 2019 r. (na łącznie 30,2 tys. zł), 12 z 2020 r. (na łącznie 6,3 tys. zł), sześć z 2021 r. (na łącznie 20,2 tys. zł) i 13 z 2022 r. (na łącznie 12,2 tys. zł), co stanowiło 2,2%, 0,5%, 1,9% i 4% zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych w danym roku.

⁷⁷ W tym 67 tys. zł należności głównej i 1,9 tys. zł odsetek.

⁷⁸ 7 dni od odbioru wezwania/upomnienia.

- w 31 przypadkach należne odsetki naliczono w prawidłowych kwotach i ewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu na koniec kwartału oraz na dzień wpłaty⁷⁹. W dwóch przypadkach nie naliczono i nie przypisano odsetek na koniec kwartału, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 4.

(dowód: akta kontroli str. 883-923)

2.10. W latach 2019-2022 w Urzędzie przedawnieniu uległy należności podatkowe 308 podmiotów na łączną kwotę 4 007,7 tys. zł (3 853,6 tys. zł należności głównej i 154,1 tys. zł odsetek⁸⁰). Główną przyczyną przedawnienia był brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych przez organy egzekucyjne, do których Miasto skierowało tytuły wykonawcze obejmujące zaległości podatkowe 101 dłużników (przedawniona kwota zaległości wynosiła w tych przypadkach 3 985,5 tys. zł). Ponadto przyczyną przedawnienia był zgon zobowiązanego oraz brak spadkobierców, na których można przenieść odpowiedzialność (zaległości 43 dłużników na łącznie 16,7 tys. zł), jak również brak podjętych działań windykacyjnych ze względu na niską kwotę zobowiązania (zaległości 164 dłużników na łącznie 5,5 tys. zł).

W odniesieniu do należności cywilnoprawnych przedawnieniu uległo 45 zaległości dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego na łączną kwotę 11,1 tys. zł. Przyczyną przedawnienia był:

- zgon podatnika, brak ujawnienia spadkobiercy lub przeprowadzenia sprawy spadkowej (pięć zaległości na łączną kwotę 5,5 tys. zł);
- brak możliwości ustalenia adresu dłużnika (pięć zaległości na łączną kwotę 2,9 tys. zł),
- zapis § 6 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej z dnia 21 grudnia 2017 r.⁸¹, zgodnie z którym przypadające Miastu należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, nie podlegają dochodzeniu na drodze sądowej (35 zaległości na łączną kwotę 2,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 601, 619, 1033-1037)

Analiza 12 zaległości przedawnionych⁸² na kwotę 3 496,4 tys. zł wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wystawiono upomnienia i skierowano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze, a działania tych organów okazały się nieskuteczne - przed upływem terminu przedawnienia nie udało się zastosować skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia⁸³;
- każdorazowo wierzytelności Miasta zostały zabezpieczone hipoteką przymusową na nieruchomościach należących do dłużnika;
- w oparciu o art. 77 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸⁴, zgodnie z którym przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką nie narusza uprawnienia wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej, w sześciu przypadkach pomimo przedawnienia zaległości przyłączono się do egzekucji z nieruchomości za pośrednictwem organu egzekucyjnego;

⁷⁹ Z tego w czterech przypadkach odsetki na łącznie 195 zł z powodu błędu programu nie zostały naliczone na koniec kwartału. Po wykryciu błędu odsetki naliczono na koniec następnego kwartału.

⁸⁰ Odsetki liczone na dzień przedawnienia.

⁸¹ Uchwała nr XLIX/622/17 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, ze zm.

⁸² Spośród najwyższych kwotowo zaległości do badania wybrano po trzy z każdego roku objętego kontrolą.

⁸³ Podstawą umarzania postępowań prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych był art. 59 § 1 pkt 2, § 2 i § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.

- w czterech przypadkach wierzytelności zabezpieczone hipoteką objęte zostały postępowaniem układowym restrukturyzacyjnym z dłużnikiem i z tego względu postępowanie egzekucyjne z nieruchomości zostało zawieszono;
- w dwóch przypadkach, po skutecznej egzekucji z nieruchomości, przedawnione zaległości Miasta zostały uwzględnione w planie podziału i uregulowane w całości – komornik sądowy przekazał na rachunek Urzędu 195,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 864-881)

2.11. W Urzędzie prowadzono analizy przyczyn przedawniania zaległości z tytułu podatków i opłat oraz zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych.

Analizy dla zaległości podatkowych prowadzono corocznie, w formie pisemnej, w związku z koniecznością dokonania stosownych odpisów w księgach rachunkowych Urzędu. Według analiz, najczęstszą przyczyną przedawnień była bezskuteczna egzekucja prowadzona przez naczelników urzędów skarbowych oraz nieskuteczna egzekucja z nieruchomości prowadzona przez komorników sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1045)

Prezydent wyjaśnił, że nie da się uniknąć konieczności przedawnienia zaległości podatkowych, ponieważ przyczyny powstania przedawnień są niemożliwe do przewidzenia i często wynikają z losowych zdarzeń. W celu zminimalizowania skutków nieskutecznej egzekucji administracyjnej, na którą wierzyciel nie ma wpływu, Prezydent zabezpiecza jak największą liczbę wierzytelności wpisami hipotek przymusowych na nieruchomościach dłużników. Dzięki temu możliwe jest dochodzenie zaspokojenia zabezpieczonej, przedawnionej wierzytelności z nieruchomości obciążonej hipoteką.

(dowód: akta kontroli str. 1032-1037)

Analiza powstawania przedawnień zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych przeprowadzona była w grudniu 2021 r. W wyniku analizy ustalono, że występują trzy przyczyny przedawnień: brak możliwości ustalenia adresu, brak spadkobierców zmarłego podatnika oraz kwota należności mniejsza niż 100 zł. Ustalono również, że przyczyny powstania przedawnień są niemożliwe do przewidzenia i wynikają z losowych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1033)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nieterminowo kierowano upomnienia do dłużników zalegających z płatnością podatków i opłat. Dotyczyło to 44⁸⁵ przypadków (spośród 100 zbadanych) na łączną kwotę należności głównej 1 751,4 tys. zł, które wysłano po upływie od 35 do 333 dni od powstania zaległości. Zgodnie z przepisami odpowiednio § 7 i § 3 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne. Stosownie do art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁶. W myśl art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy

⁸⁵ Upomnienia o numerach: 53/2019, 127/2019, 126/2019, 23/2020, 1/2020, 132/2019, 24/2020, 56/2019, 113/2019, 170/2019, 35/2020, 72/2019, 106/2019, 176/2019, 90/2019, 67/2019, 89/2019, 153/2019, 1085/2019, 1350/2019, 57/2019, 114/2019, 133/2019, 36/2020, 698/2020, 94/2020, 28/2021, 1595/2020, 691/2020, 106/2020, 660/2020, 1564/2020, 647/2020, 230/2021, 150/2021, 17/2021, 265/2021, 698/2021, 104/2022, 37/2023, 98/2022, 23/2023, 30/2022, 78/2022.

⁸⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: Kpa.

wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3).

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, opóźnienia w wysyłaniu upomnień spowodowane były w szczególności: utrudnieniami w funkcjonowaniu Urzędu i podatników w związku z pandemią Covid-19, absencją chorobową pracowników, a także wysokim obciążeniem obowiązkami pracowniczymi.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1030, 1148-1281)

2. W Urzędzie wystawiano tytuły wykonawcze z przekroczeniem terminów ustalonych w obowiązujących przepisach prawa. Spośród 41 badanych tytułów wykonawczych, 33⁸⁷ na kwotę 2 059 tys. zł⁸⁸ wystawiono po upływie od 36 do 310 dni od dnia, w którym postępowanie egzekucyjne stało się możliwe, zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia). Stanowiło to naruszenie przepisu art. 35 §§ 1 i 3 Kpa, w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień, Prezydent powołał się na analogiczne przesłanki do wskazanych w odniesieniu do upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1030, 1148-1281)

3. W 15 sprawach (na 34 skontrolowane, tj. w 44,1%), dotyczących zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych w kwocie 11,2 tys. zł, stwierdzono opieszałość w windykacji, polegającą na braku podjęcia odpowiednich czynności, tj.:

- w czterech przypadkach⁸⁹ dłużnikom nie wystawiono upomnień lub wezwań do zapłaty, pomimo upływu od 12 do 15 miesięcy od daty powstania zaległości;
- w 11 przypadkach⁹⁰, w których dłużnicy odebrali wystawione przez Urząd wezwania lub upomnienia, pomimo braku wpłaty zaległości w terminie wyznaczonym przez Urząd, nie podjęto dalszych działań windykacyjnych wskazanych w pouczeniu wezwań i upomnień przez okres do 2,5 roku od wyznaczonego terminu wpłaty.

Prezydent wyjaśnił m.in., że *upomnienia/wezwania do zapłaty wystawiane są dłużnikom niezwłocznie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W Wydziale Księgowości Budżetowej dwie osoby są odpowiedzialne m.in. za prowadzenie ewidencji księgowej przypisów należności: z tytułu dzierżawy (około 288 przypisów), wieczystego użytkowania (około 1246 przypisów), przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (około 2953 przypisów) oraz wpłat należności, przygotowywanie sprawozdań /.../, analizę kont kontrahentów oraz podejmowanie działań windykacyjnych. Do końca miesiąca lutego wykonywane są czynności związane z zamknięciem roku poprzedniego oraz otwarciem roku bieżącego, do 20 kwietnia wykonywane są czynności związane z przygotowaniem sprawozdań budżetowych za I kwartał danego roku. W związku z powyższym pierwsze czynności windykacyjne są możliwe do podjęcia dopiero w miesiącu maju. /.../ zdecydowana większość upomnień/wezwań do zapłaty wypisywanych było ręcznie przez pracowników, gdyż posiadany system księgowy nie umożliwiał generowania tych dokumentów.*

⁸⁷ Tytuły wykonawcze o numerach: 52/2019, 64/2019, 20/2020, 30/2020, 69/2019, 16/2020, 44/2020, 63/2019, 54/2020, 22/2020, 38/2019, 23/2020, 50/2020, 61/2019, 42/2020, 750/2020, 34/2021, 9/2021, 475/2020, 3/2021, 2/2021, 462/2020, 665/2020, 27/2021, 920/2020, 40/2021, 1/2022, 7/2023, 31/2022, 19/2023, 10/2023, 339/2022, 147/2023.

⁸⁸ Należność główna wraz z odsetkami.

⁸⁹ Poz. 11, 12, 13 i 21 z zestawienia 34 zbadanych spraw.

⁹⁰ Poz. 1, 2, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32 z zestawienia 34 zbadanych spraw.

Dopiero od roku 2021 zaczęto stopniowo wdrażać nowy program /.../, który umożliwi wystawianie upomnień/wezwań do zapłaty/tytułów wykonawczych poprzez generowanie ich /.../ z sytemu. Ponadto w związku z wprowadzeniem w dniu 20 marca 2020 r. w Polsce stanu epidemii, pomimo wysyłania przez Urząd Miejski w Pabianicach upomnień/wezwań do zapłaty kontrahenci nie odbierali korespondencji. W związku z powyższym od miesiąca listopada 2020 r. do maja 2021 r. nie wysyłano upomnień/wezwań do zapłaty. Prezydent wyjaśnił także, że w aktualnie procedowanym projekcie zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedur dochodzenia i zaspokajania należności cywilnoprawnych przewiduje się termin do 180 dni od ustalonej daty płatności należności na wystawienie upomnienia lub wezwania do zapłaty. W przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu lub wezwaniu dalsze czynności egzekucyjne powinny zostać podjęte w terminie do 120 dni po otrzymaniu skutecznego doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1025)

4. Spośród 34 objętych kontrolą zaległości o charakterze cywilnoprawnym, w dwóch przypadkach⁹¹ nie przypisywano kwartalnie odsetek ustawowych w łącznej kwocie 188 zł⁹², co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Prezydent wyjaśnił, że wynikało to z błędów programu księgowego, który był mało czytelny, co utrudniało wykrycie braków. Stosownego naliczenia odsetek dokonano na dzień wpłaty zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 908-923, 1022-1025)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prowadzono w Urzędzie działania w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, choć nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne. Monitorowano wpływy należności o charakterze publicznoprawnym, a wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dokumenty te spełniały wymogi formalne, jednak wysyłane były z opóźnieniami w stosunku do obowiązujących przepisów. Dotyczyło to 44% zbadanych upomnień oraz 80,5% skontrolowanych tytułów wykonawczych.

W Urzędzie w sposób opieszwały windykowano zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych. W żadnej ze skontrolowanych spraw nie dopuszczono wprawdzie do przedawnienia tych należności, jednak w części przypadków (44,1%) nie podjęto odpowiednich czynności windykacyjnych nawet przez okres do 2,5 roku. Żadna ze spraw, w której dłużnicy nie uregulowali zadłużenia na wezwanie Urzędu, nie została skierowana do dalszego procedowania. Ponadto, stwierdzono przypadki nieprawidłowego naliczenia odsetek ustawowych - na dzień wpłaty, zamiast na koniec kwartału.

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 do Urzędu wpłynęły 373 wnioski o udzielenie, na podstawie art. 67a §1 Ordynacji podatkowej, ulg w spłacie należności podatkowych w łącznej kwocie 5 647,7 tys. zł. Spośród tych wniosków, 175 dotyczyło umorzenia zaległości na kwotę 2 179,7 tys. zł, 52 – odroczenia terminu płatności należności podatkowej na kwotę 883,3 tys. zł, 30 - rozłożenia na raty płatności należności

⁹¹ Poz. 32 i 33 (dot. zaległości na łączną kwotę 8,5 tys. zł) z zestawienia 34 zbadanych spraw.

⁹² Kwota nieprzypisanych odsetek na koniec II, III i IV kwartału 2019 r. wyniosła łącznie 140 zł, na koniec I i II kwartału 2020 r. 48 zł.

podatkowej na kwotę 662,9 tys. zł, a 116 – odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 1 921,8 tys. zł. Po przeprowadzeniu postępowań podatkowych wydano 211 decyzji uwzględniających wnioski w całości lub w części i przyznających ulgi w łącznej kwocie 3 133,7 tys. zł (tj. 55,5% wnioskowanej), z tego:

- 59 decyzji umarzających zaległości w całości lub części na łączną kwotę 204,3 tys. zł,
- 38 decyzji o odroczeniu terminu płatności należności na kwotę 839 tys. zł,
- 27 decyzji o rozłożeniu na raty płatności należności na kwotę 633,2 tys. zł,
- 87 decyzji odraczających lub rozkładających na raty zapłatę zaległości wraz z odsetkami na łączną kwotę 1 457,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 239-243)

3.2. W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku podatnik wniósł odwołanie od decyzji Prezydenta⁹³ do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. W wyniku rozstrzygnięcia Kolegium zaskarżona decyzja została utrzymana.

(dowód: akta kontroli str. 476-497)

3.3. Analiza dokumentacji 40 postępowań⁹⁴ prowadzonych w latach 2019-2022 w sprawie udzielenia ulg podatkowych na łączną kwotę 635 tys. zł⁹⁵ wykazała, że:

- we wszystkich zbadanych sprawach zachowano zasadę pisemności postępowania (art. 126 Ordynacji podatkowej);
- wnioski podatników zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej;
- w każdym przypadku podjęto niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, a zgromadzony materiał dowodowy potwierdzał wskazane we wniosku o ulgę przesłanki istnienia ważnego interesu podatnika/interesu publicznego;
- zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a w sytuacji wydania decyzji częściowo uwzględniającej wniosek strony, przed wydaniem tej decyzji umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 123 Ordynacji podatkowej);
- 27 postępowań przeprowadzono w ciągu miesiąca, dziewięć – w okresie dłuższym, w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej, zaś cztery – z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 31 dni w stosunku do terminów określonych w art. 139 ww. ustawy (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 1);
- spośród czterech ww. przypadków niezakończonych sprawy we właściwym terminie, w trzech nie powiadomiono o tym fakcie strony i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy (zagadnienie to opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 2);
- wydane przez organ podatkowy decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej;
- w przypadku wszystkich 30 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych, po uprawomocnieniu tych decyzji w księgach rachunkowych dokonano stosownych odpisów umorzonych zaległości;
- spośród pozostałych 10 przypadków badanych ulg:
 - czterej podatnicy wywiązali się bądź wywiązują nadal z postanowień decyzji o ich przyznaniu, dokonując płatności w terminach wskazanych w decyzjach;

⁹³ Decyzja dotyczyła odmowy umorzenia zaległości w łącznej kwocie 53,1 tys. zł (z odsetkami) z tytułu podatku od nieruchomości.

⁹⁴ 30 spraw dotyczyło umorzenia zaległości podatkowej, pięć - odroczenia terminu zapłaty podatku lub zaległości podatkowej, a kolejnych pięć – rozłożenia zaległości podatkowej na raty.

⁹⁵ Z tego 247,7 tys. zł umorzeń, 134,6 tys. zł rozłożenia na raty, 220,4 tys. zł odroczeń podatku i 32,3 tys. zł odroczenia zaległości.

- w trzech przypadkach nieuregulowania płatności w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 259 Ordynacji podatkowej decyzje zostały wygaszone i przywrócono pierwotne, ustawowe terminy zapłaty, które zostały dotrzymane przez podatników;
- trzech podatnicy, przed upływem terminów płatności określonych w decyzjach, złożyli wnioski o kolejną ulgę podatkową, a po udzieleniu tych ulg przez organ terminowo wywiązywali się z zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 503-594, 655-715)

3.4. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywała – podjęta na podstawie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – uchwała Rady Miejskiej w sprawie opłaty od posiadania psów⁹⁶, która wprowadziła zwolnienie z tej opłaty w nw. przypadkach:

- posiadania psa wziętego ze Schroniska dla Zwierząt w Pabianicach;
- posiadania szczeniąt do 3-go miesiąca życia;
- posiadania psa poddanego zabiegowi sterylizacji (kastracji) albo zabiegowi czipowania (zwolnienie na okres dwóch lat podatkowych);
- posiadania psa poddanego zabiegowi sterylizacji i czipowania albo kastracji i czipowania (zwolnienie na okres trzech lat podatkowych).

Według stanu na koniec 2022 r., spośród 2 951 zewidencjonowanych w Mieście psów, właściciele 1275 (42,2%) korzystali ze zwolnienia z opłaty od ich posiadania na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych bądź uchwały Rady Miejskiej, w tym:

- w 503 przypadkach podlegali zwolnieniu bezterminowemu, z uwagi na adopcję psa ze Schroniska dla Zwierząt w Pabianicach;
- w 151 przypadkach podlegali zwolnieniu z opłaty okresowo - na dwa lub trzy lata (z uwagi na poddanie psa sterylizacji/kastracji, czipowaniu bądź obu tym zabiegom);
- w 621 przypadkach byli zwolnieni z opłaty na mocy art. 18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Łączna kwota opłat wynikająca z ww. zwolnień wyniosła: 56,6 tys. zł w 2019 r., 57,3 tys. zł w 2020 r., 57,4 tys. zł w 2021 r. i 51 tys. zł w 2022 r., w tym ze zwolnień na mocy uchwały Rady Miejskiej odpowiednio: 24 tys. zł, 24,4 tys. zł, 24,4 tys. zł i 26,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 498-502)

3.5. W każdym z lat objętych kontrolą do Urzędu wpływał jeden wniosek o umorzenie opłaty od posiadania psów w wysokości 40 zł, na co organ podatkowy każdorazowo wyrażał zgodę.

(dowód: akta kontroli str. 595-598)

3.6. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę⁹⁷ w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej. W uchwale wskazano m.in., że należności pieniężne o charakterze cywilnoprawnym, na wniosek dłużnika:

- mogą być umarżane w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika⁹⁸ lub interesem publicznym;
- mogą być umarżane w części, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać

⁹⁶ W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały uchwały w sprawie zwolnień podatkowych.

⁹⁷ Uchwała nr XLIX/622/17 z dnia 21 grudnia 2017 r. ze zm., dalej: *uchwała Rady Miejskiej w sprawie zasad udzielania ulg*.

⁹⁸ Zgodnie z zapisami uchwały, „ważny interes dłużnika” rozumie się przez względy społeczne lub sytuację majątkową i finansową dłużnika, w których zapłata długu bądź części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu lub dalszemu funkcjonowaniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 600-623)

3.7. W latach 2019-2022 udzielono 14 ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym na łączną kwotę 2 909,1 tys. zł, z tego:

- pięć na kwotę 2 610,4 tys. zł z tytułu opłaty przekształceniowej;
- cztery na kwotę 228,3 tys. zł z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntu;
- trzy na kwotę 58,9 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego;
- jedną na kwotę 8,8 tys. zł z tytułu sprzedaży biletów lokalnej komunikacji autobusowej;
- jedną na kwotę 2,7 tys. zł z tytułu opłat za korzystanie z wyrobiska.

Spośród powyższych ulg, trzy dotyczyły umorzenia zaległości (lub odsetek od zaległości) w łącznej kwocie 17,7 tys. zł, zaś 11 - rozłożenia na raty należności bądź zaległości w kwocie 2 891,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 625-632)

Analiza dokumentacji dotyczącej przyznawania ww. ulg o charakterze cywilnoprawnym wykazała, że we wszystkich przypadkach zaistniała przesłanka do udzielenia ulgi, wynikająca z ww. uchwały Rady Miejskiej, polegająca na wystąpieniu u dłużnika trudnej sytuacji finansowej. Ustalono ponadto, że:

- w każdym przypadku ulga udzielona została na wniosek dłużnika zawierający wszystkie elementy wymagane w uchwale;
- wszystkie wnioski były należycie umotywowane, a sytuacja finansowa dłużników odpowiednio udokumentowana;
- w 13 przypadkach ulgę przyznano na podstawie kompletnej dokumentacji wymaganej w uchwale, natomiast w jednej sprawie UM nie wyegzekwował od wnioskodawcy przedłożenia oświadczenia o stanie zobowiązań wobec urzędu skarbowego i ZUS (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 3);
- spośród 14 zawartych umów w sprawie udzielenia ulgi, w przypadku 10 dłużnicy terminowo dokonywali zapłaty rat należności/zaległości bądź nieumorzonej części płatności, zaś w czterech wystąpiła zwłoka w regulowaniu niektórych rat płatności, a Urząd nie naliczał wymaganych odsetek ustawowych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 4).

(dowód: akta kontroli str. 629-632, 975, 990-996)

3.8. W latach 2019-2022, na mocy 107 decyzji udzielono w Urzędzie ulg podatkowych stanowiących pomoc publiczną (de minimis) w rozumieniu art. 67b §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej na łączną kwotę 192,5 tys. zł, z tego:

- 128 tys. zł w związku z umorzeniem zaległości podatkowych oraz odsetek od zaległości podatkowych,
- 33,8 tys. zł w związku z rozłożeniem na raty płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami;
- 11,3 tys. zł w związku z odroczeniem terminu płatności podatku;
- 10,8 tys. zł w związku z odroczeniem terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami;
- 8,6 tys. zł w związku z rozłożeniem na raty płatności podatku.

W Urzędzie nie udzielano ulg podatkowych, które stanowiłyby pomoc publiczną w rozumieniu przepisu art. 67b §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 63-72)

Ulg w spłacie należności cywilnoprawnych⁹⁹ udzielone na podstawie 14 umów opisanych w pkt. 3.7. niniejszego wystąpienia, stanowiły jednocześnie pomoc publiczną, której łączna kwota wyniosła 27 tys. zł, w tym:

- 15 tys. zł w związku z umorzeniem zaległości z tytułu dzierżawy;

⁹⁹ Na podstawie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

- 9,3 tys. zł w związku z rozłożeniem na raty należności z tytułu m.in. wieczystego użytkowania, opłat przekształceniowych i dzierżawy,
- 2,7 tys. zł z tytułu umorzenia odsetek od zaległości w związku z korzystaniem z wyrobiska.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

3.9. Analiza dokumentacji 40 postępowań dotyczących udzielenia podmiotom gospodarczym ulg podatkowych i cywilnoprawnych stanowiących pomoc de minimis¹⁰⁰ wykazała, że:

- łączna kwota udzielonej w badanych sprawach pomocy de minimis wyniosła 153,7 tys. zł;
- łączna kwota pomocy de minimis przyznanej każdemu z przedsiębiorców w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progu ustawowego, tj. kwoty 200 tys. euro, a weryfikacji ww. limitu pracownicy UM dokonywali w systemie SHRIMP¹⁰¹;
- w 33 przypadkach podmioty gospodarcze ubiegające się o udzielenie pomocy publicznej przedłożyły, wraz z wnioskami, informacje i dokumenty określone w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁰² oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹⁰³, natomiast w siedmiu przypadkach wystąpiły w tym zakresie braki, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 5;
- każdorazowo wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis, przy czym w 36 przypadkach – w dniu wydania decyzji lub zawarcia umowy, tj. w terminie określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁰⁴, natomiast w czterech przypadkach – z opóźnieniami wynoszącymi od 12 do 29 dni (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt.6);
- wydane zaświadczenia zawierały wszystkie elementy określone w rozporządzeniu w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 503-511, 924-989)

3.10. W latach 2019-2022 Prezydent złożył Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁰⁵ 127 sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, w których wykazano pomoc de minimis przyznaną z tytułu ulg podatkowych i cywilnoprawnych. Sprawozdania te, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przekazano z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP.

Na próbie 40 spraw dotyczących przyznawania pomocy de minimis (opisanych w pkt. 3.9. wystąpienia pokontrolnego) ustalono, że:

- poza jednym przypadkiem (opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 7), przekazano do UOKiK sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis, obejmujące dane zgodne ze stanem

¹⁰⁰ Badaniem objęto 27 z 40 postępowań wybranych do próby wskazanej w punkcie 3.3., które zakończyły się udzieleniem pomocy de minimis, a także 13 z 14 postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, opisanych w pkt. 3.7.

¹⁰¹ System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRIMP) służący przekazywaniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przez organy administracji publicznej sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej lub informacji o jej nieudzieleniu. Aplikacja posiada też funkcje pozwalające na sprawdzenie, jaka pomoc publiczna została już udzielona danemu beneficjentowi.

¹⁰² Dz. U. z 2023 r. poz. 702 ze zm., dalej: *ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*.

¹⁰³ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie przedstawianych informacji*.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 350., dalej: *rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis*.

¹⁰⁵ Dalej: UOKiK.

faktycznym i opracowane zgodnie z wymogami art. 32 ust.1 ww. ustawy oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹⁰⁶;

- w 33 przypadkach sprawozdania zostały przekazane w terminie określonym w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, natomiast w siedmiu – z opóźnieniami wynoszącymi od 2 do 22 dni (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 8).

(dowód: akta kontroli str. 93-102, 629-632, 858-863, 924-989)

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

Wykazy te były publikowane na stronie BIP UM oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, w terminie określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 31 maja następnego roku. Dane¹⁰⁷ zawarte w wykazach były zgodne z wydanymi decyzjami oraz podpisanymi umowami, poza trzema przypadkami nieujęcia w wykazie za 2021 r. kontrahentów, którym udzielono pomocy publicznej poprzez rozłożenie na raty należności/zaległości o charakterze cywilnoprawnym (zagadnienie to opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 9).

(dowód: akta kontroli str. 997-1012)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 40 badanych postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych, cztery¹⁰⁸ (dotyczące umorzenia podatku na kwotę 18,5 tys. zł) przeprowadzone zostały z opóźnieniami wynoszącymi od sześciu do 31 dni w stosunku do terminów określonych w art. 139 Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, spowodowane to było w szczególności obostrzeniami związanymi z pandemią Covid-19 (utrudnienia w kontaktach z podatnikami, praca zdalna, konieczność kwarantanny i dezynfekcji dokumentów), a także absencją chorobową pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 503-594)

2. Spośród czterech ww. przypadków nieterminowego przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia ulg podatkowych (w badanej próbie 40 spraw), w trzech¹⁰⁹ nie powiadomiono o tym fakcie strony i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie art. 140 Ordynacji

¹⁰⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej*.

¹⁰⁷ W badanych próbach postępowań w sprawie udzielenia ulg podatkowych i cywilnoprawnych.

¹⁰⁸ Decyzja dla konta nr 106335 wydana 12 sierpnia 2020 r. - z 31-dniowym opóźnieniem; decyzja dla konta nr 300202 wydana 10 sierpnia 2020 r. - z 28-dniowym opóźnieniem; decyzja dla konta nr 111498 wydana 10 października 2022 r. - z 7-dniowym opóźnieniem; decyzja dla konta nr 113464 wydana 8 grudnia 2022 r. - z 6-dniowym opóźnieniem.

¹⁰⁹ Decyzja dla konta nr 300202 wydana 10 sierpnia 2020 r., decyzja dla konta nr 111498 wydana 10 października 2022 r. i decyzja dla konta nr 113464 wydana 8 grudnia 2022 r.

podatkowej, zgodnie z którym o każdym przypadku niezalatwienia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Wyjaśniając przyczyny powyższego, Prezydent powołał się – oprócz utrudnień związanych z pandemią oraz absencją pracowników – również na przesłanki ekonomiczne. (...) *W przypadku przekroczenia terminu załatwienia sprawy o kilka dni, wobec trudności finansowych (...), wydawanie postanowienia o niezalatwieniu sprawy w terminie, biorąc pod uwagę koszty doręczenia przesyłki za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, z punktu widzenia organu podatkowego było nieuzasadnione (...). Tym bardziej, że biorąc pod uwagę termin doręczenia (14 dniowy, bo korespondencja odbierana jest przez podatników często w ostatnim możliwym dniu lub doręczana w trybie awiza) organ podatkowy wcześniej załatwił sprawę, niż podatnik otrzymałby zawiadomienie o przesunięciu jej terminu.*

(dowód: akta kontroli str. 503-594)

3. W jednej z 14 spraw prowadzonych w Urzędzie w latach 2019-2022 w zakresie przyznawania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, podpisano z dłużnikiem umowę¹¹⁰ dotyczącą umorzenia 50% kwoty zadłużenia, pomimo niewyegzekwowania od niego przedłożenia oświadczenia o stanie zobowiązań wobec urzędu skarbowego i ZUS, które wymagane było na mocy postanowień § 8 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad udzielania ulg. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, pismem z dnia 2 stycznia 2019 r. wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia ww. dokumentu, natomiast w chwili obecnej nie można ustalić czy dokument ten zaginął czy też nie został dostarczony do UM.

(dowód: akta kontroli str. 629-632, 850-853)

4. W czterech przypadkach (spośród 14) udzielenia ulgi w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, pomimo nieterminowego dokonywania spłaty niektórych rat należności/zaległości bądź nieumorzonej części płatności, Urząd nie naliczył i nie wyegzekwował od dłużników zapłaty odsetek ustawowych w łącznej kwocie 972 zł, wymaganych w zawartych z nimi umowach.

Dotyczyło to:

- umowy z dnia 29 kwietnia 2020 r., w ramach której kontrahent z opóźnieniem spłacił jedną z rat (w kwocie 6,3 tys. zł), a kwota nienaliczonych odsetek wyniosła 278 zł;
- trzech umów zawartych z jednym kontrahentem w dniach: 16 marca 2020 r., 15 marca 2021 r. i 16 marca 2022 r., w ramach których odpowiednio: dwie, siedem i dziewięć rat (w kwotach łącznych: 1,6 tys. zł, 7,7 tys. zł i 9,9 tys. zł) zostało nieterminowo uregulowanych, a kwoty nienaliczonych odsetek wyniosły: 53 zł, 199 zł i 442 zł.

Prezydent wyjaśnił, że użytkowany w latach 2020 i 2021 komputerowy program księgowy nie umożliwiał automatycznego naliczania odsetek, a w zakresie programu wdrożonego od 2022 r. pracownicy w trakcie szkoleń nie byli informowani o takiej funkcjonalności. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent zapowiedział odpowiednie naliczenie i wyegzekwowanie wymaganych odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 629-632, 850-853, 975, 990-996)

¹¹⁰ Umowa zawarta z przedsiębiorcą w dniu 23 stycznia 2019 r. w sprawie anulowania 50% odsetek od spłaconej należności z tytułu dzierżawy wyrobiska (tj. kwoty 2 708 zł).

5. W Urzędzie udzielano pomocy de minimis niektórym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, pomimo nieprzedłożenia przez nich wymaganej dokumentacji. Dotyczyło to siedmiu spraw¹¹¹ spośród 40 badanych, w tym:

- w sześciu przypadkach¹¹² do wniosku o udzielenie pomocy nie przedłożono zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie – tj. dokumentów wymaganych w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- w dwóch przypadkach¹¹³ wnioskodawcy nie przedłożyli informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, wymaganych w art. 37 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, na formularzu według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie przedstawianych informacji.

W odniesieniu do przyczyn niewyegzekwowania od wnioskodawców zaświadczeń/oświadczeń o otrzymanej pomocy de minimis, Prezydent wyjaśnił, że informacje w tym zakresie każdorazowo podlegają sprawdzeniu w systemie SHRIMP, a występowanie o przedłożenie przedmiotowych dokumentów wiązałoby się z niezasadnym wydłużeniem czasu załatwienia sprawy, niepotrzebnym absorbowaniem przedsiębiorcy, a także nieznajdującym uzasadnienia wydatkowaniem środków finansowych na wysyłkę wezwania za zwrotnym potwierdzeniem doręczenia. Nie kwestionując zasadności powyższych argumentów, NIK wskazuje, że obowiązek przedłożenia przez wnioskodawcę przedmiotowych dokumentów wynika z przepisów prawa.

Przypadki braku formularzy z informacjami przedstawianymi przy ubieganiu się o pomoc de minimis, Prezydent wyjaśnił m.in. utrudnieniami wynikającymi z pandemii Covid-19.

(dowód: akta kontroli str. 503-511, 850-853, 924-989)

6. W czterech¹¹⁴ spośród 40 badanych przypadków udzielania pomocy publicznej, zaświadczenia stwierdzające, że pomoc ta jest pomocą de minimis wydano z opóźnieniami wynoszącymi od 12 do 29 dni w stosunku do terminu określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis¹¹⁵.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, opóźnienia te spowodowane były absencjami pracowników odpowiedzialnych za przygotowywanie zaświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 503-511, 924-989)

7. W jednym przypadku¹¹⁶ (spośród 40 badanych) udzielenia podmiotowi gospodarczemu pomocy de minimis, nie przekazano do Prezesa UOKiK

¹¹¹ Łączna kwota udzielonej pomocy de minimis wyniosła 10 tys. zł.

¹¹² Decyzje: nr POL-II.3120.1.17.2020 z 21 marca 2019 r., nr POL-II.3120.1.14.2021 z 17 marca 2021 r., nr POL-II.3120.1.28.2021 z 15 lipca 2021 r., nr POL-II.3120.1.30.2021 z 15 lipca 2021 r. i nr POL-II.3120.1.28.2019 z 4 października 2019 r., a także umowa z dnia 21 listopada 2022 r. dotycząca umorzenia zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego (przedmiotowa dokumentacja została dostarczona do Urzędu po zawarciu umowy, w dniu 5 grudnia 2022 r.).

¹¹³ Umowa z dnia 29 kwietnia 2020 r. o rozłożeniu na raty należności o charakterze cywilnoprawnym oraz ww. umowa z 21 listopada 2022 r. o umorzeniu zaległości.

¹¹⁴ Łączna kwota udzielonej pomocy publicznej wyniosła 7 tys. zł.

¹¹⁵ Decyzja nr POL-II.3120.1.107.2020 z 10 listopada 2020 r., zaświadczenie wydane 9 grudnia 2020 r.; decyzja nr POL-II.3120.1.38.2021 z 4 sierpnia 2021 r., zaświadczenie wydane 18 sierpnia 2021 r.; umowa z 29 kwietnia 2020 r. o rozłożenie na raty należności o charakterze cywilnoprawnym, zaświadczenie wydane 11 maja 2020 r.; umowa z 14 grudnia 2021 r. o rozłożenie na raty należności o charakterze cywilnoprawnym, zaświadczenie wydane 28 grudnia 2021 r.

¹¹⁶ Pomoc de minimis w wysokości 0,5 tys. zł udzielona na podstawie umowy z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie rozłożenia na raty należności w kwocie 43,9 tys. zł o charakterze cywilnoprawnym.

sprawozdania, o którym mowa w art. 32 ust.1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, w chwili obecnej brak jest możliwości wyjaśnienia przyczyn nieprzekazania ww. sprawozdania, bowiem osoba odpowiedzialna za realizację tego zadania nie pracuje już w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 93-102, 629-632, 854-857)

8. W siedmiu przypadkach¹¹⁷ (spośród 40 badanych) udzielenia podmiotowi gospodarczemu pomocy de minimis, sprawozdania o udzieleniu tej pomocy Urząd przekazał Prezesowi UOKiK z opóźnieniami wynoszącymi od 2 do 22 dni w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej.

Powyższe opóźnienia Prezydent wyjaśnił przeoczeniem oraz absencjami pracowników Urzędu, spowodowanymi głównie pandemią Covid-19.

(dowód: akta kontroli str. 93-102, 629-632, 854-857, 924-989)

9. Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w 2021 r. udzielono pomocy publicznej, sporządzono nierzetelnie, gdyż nie ujęto w nim informacji o trzech podmiotach¹¹⁸, którym przyznano pomoc publiczną¹¹⁹ poprzez rozłożenie na raty należności/zaległości o charakterze cywilnoprawnym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, spowodowane to było przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 629-632, 1010, 1013-1020)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na ogół prawidłowo, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, prowadzono postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, zapewniano stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a także wydawano decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy. Nieterminowo przeprowadzono natomiast cztery spośród 40 badanych postępowań, a dodatkowo w trzech przypadkach nie powiadomiono o tym fakcie strony i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

Ulgi o charakterze cywilnoprawnym udzielane były zgodnie z przesłankami określonymi przez Radę Miejską, a także – poza jednym przypadkiem (z 14) – na podstawie kompletnej dokumentacji. Wbrew postanowieniom zawartych umów, w Urzędzie nie naliczono natomiast i nie wyegzekwowano zapłaty odsetek ustawowych od podmiotów nieterminowo dokonujących spłaty niektórych rat należności bądź nieumorzonej części płatności.

Udzielana w Urzędzie pomoc de minimis nie przekraczała wysokości progów ustawowych. Stwierdzono natomiast przypadki (17,5% badanych) udzielenia tej pomocy pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji, a także nieterminowego wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis (10%). Poza jednym przypadkiem (z 40), przekazano do Prezesa UOKiK prawidłowe i rzetelne sprawozdania o udzieleniu podmiotom gospodarczym pomocy de minimis, przy 17,5% badanych - po upływie wymaganego terminu.

¹¹⁷ Decyzja POL-II.3120.1.49.2020 z dnia 6 maja 2020 r., sprawozdanie przekazane 26 maja 2020 r.; decyzja POL-II.3120.1.107.2020 z dnia 10 listopada 2020 r., sprawozdanie przekazane 10 grudnia 2020 r.; decyzja POL-II.3120.1.28.2021 z dnia 15 lipca 2021 r., sprawozdanie przekazane 26 lipca 2021 r.; decyzja POL-II.3120.1.38.2021 z dnia 4 sierpnia 2021 r., sprawozdanie przekazane 18 sierpnia 2021 r.; decyzja POL-II.3120.1.25.2022 z dnia 19 kwietnia 2022 r., sprawozdanie przekazane 4 maja 2022 r.; umowa z 19 maja 2020 r. o rozłożeniu na raty należności, sprawozdanie przekazane 28 maja 2020 r.; umowa z 11 stycznia 2022 r. o umorzeniu należności, sprawozdanie przekazane 9 lutego 2022 r.

¹¹⁸ Umowa z 14 grudnia 2021 r. dotycząca rozłożenia na raty zaległości z tytułu zapłaty za faktury za sprzedaż biletów MZK, umowa z 15 marca 2021 r. dotycząca rozłożenia na raty opłaty za użytkowanie wieczyste, a także (umowa z 18 marca 2021 r. dotycząca rozłożenia na raty opłaty przekształceniowej.

¹¹⁹ W łącznej wysokości 2,9 tys. zł.

W Urzędzie terminowo upubliczniano informacje o udzielonych ulgach i pomocy publicznej, jednak wykaz podmiotów, którym w 2021 r. udzielono pomocy publicznej, sporządzono nierzetelnie, gdyż nie ujęto w nim informacji o trzech podmiotach.

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W badanym okresie w UM corocznie identyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym. Dotyczyły one m.in. zasobów ludzkich, funkcjonowania systemów informatycznych, częstych zmian prawa i niejednolitego orzecznictwa, a także braku możliwości dokładnego zaplanowania i wykonania dochodów. Określano również planowane metody przeciwdziałania tym ryzykom, polegające m.in. na terminowym dokonywaniu wymiaru podatków i opłat, systematycznym wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, zabezpieczaniu należności poprzez wpis hipoteki w księgach wieczystych, udziale pracowników w szkoleniach, skutecznym realizowaniu zaleceń organów kontrolnych, bieżącym monitorowaniu zmian w przepisach. Nie wydawano natomiast rekomendacji do objęcia przedmiotowych zagadnień audytem lub kontrolą wewnętrzną.

(dowód: akta kontroli str. 244-301)

Jak wyjaśnił Prezydent, aktualnie w Urzędzie procedowany jest projekt zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedur dochodzenia i zaspokajania należności cywilnoprawnych. Projekt ten przewiduje termin do 180 dni od ustalonej daty płatności należności na wystawienie upomnienia lub wezwania do zapłaty. W przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu lub wezwaniu dalsze czynności egzekucyjne powinny zostać podjęte w terminie do 120 dni po otrzymaniu skutecznego doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1025)

4.2. W latach 2019-2022 do UM nie wpływały skargi ani wnioski związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg.

(dowód: akta kontroli str. 204)

4.3. W okresie od 28 grudnia 2020 r. do 24 marca 2021 r. omawiane zagadnienia były przedmiotem przeprowadzonej przez RIO kompleksowej kontroli funkcjonowania gospodarki finansowej Miasta¹²⁰. Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie realizacji dochodów z podatków lokalnych i majątku dotyczyły w szczególności: niewystarczającego dokonywania przez organ podatkowy czynności sprawdzających w odniesieniu do deklaracji na podatek od nieruchomości, nieterminowego podejmowania czynności windykacyjnych, niezgodnego z wymogami art. 25 ugn sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz braku aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W odniesieniu do skierowanych przez RIO wniosków pokontrolnych, Prezydent podjął stosowne działania, m.in. zobowiązując pracowników do: zapewnienia dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej, zaktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, terminowego podejmowania czynności windykacyjnych oraz dochodzenia należności cywilnoprawnych celem zapobieżenia przedawnieniu roszczeń, a także zapewniając sporządzenie zgodnego z ustawowym wymogiem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1060-1134)

¹²⁰ Kontrolą objęto lata 2018-2019 oraz wybrane zagadnienia 2020 roku.

4.4. W Urzędzie nie przeprowadzono zadań audytowych dotyczących wymiaru i poboru dochodów własnych, dochodzenia zaległości z tego tytułu oraz udzielania ulg. W planie audytu na 2023 r. zaplanowane zostało zadanie zapewniające pn. *Efektywność procesu egzekucji (windykacji) należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

(dowód: akta kontroli str. 1135-1138)

Kontrolerzy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole - w 2019 i 2021 r. – w ramach których sprawdzono prawidłowość pobierania w 2018 i 2019 r. dochodów przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji i odprowadzania ich do UM. Kontrole nie wykazały istotnych nieprawidłowości w badanym obszarze, w związku z czym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zidentyfikowano i oceniano ryzyka związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, dochodzeniem zaległości z tego tytułu oraz udzielaniem ulg w spłacie należności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, a także ustalono metody przeciwdziałania tym ryzykom. W badanym okresie przeprowadzono także dwie kontrole dotyczące pobierania dochodów własnych. Wdrożone mechanizmy kontrolne okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne, ponieważ nie zapobiegły nieprawidłowościom stwierdzonym w obszarach udzielania ulg oraz dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych.

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność dotrzymywania wymaganych terminów w zakresie: prowadzenia działań windykacyjnych w odniesieniu do należności publicznoprawnych, udzielania ulg podatkowych, wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis, a także przekazywania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzieleniu pomocy de minimis.

Wnioski

1. Uzupelnienie obowiązującego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta o sposoby i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.
2. Rzetelne egzekwowanie wymagalnych należności cywilnoprawnych.
3. Udzielanie ulg o charakterze cywilnoprawnym na podstawie kompletnej dokumentacji wymaganej w uchwale Rady Miejskiej.
4. Naliczenie wymaganych odsetek ustawowych i wyegzekwowanie ich od kontrahentów nieterminowo spłacających raty należności o charakterze cywilnoprawnym.
5. Egzekwowanie kompletnej dokumentacji od wnioskodawców ubiegających się o udzielenie pomocy de minimis.
6. Każdorazowe przekazywanie do Prezesa UOKiK sprawozdań o udzieleniu pomocy de minimis.

7. Rzetelne sporządzanie wykazów obejmujących informacje o udzielonej pomocy publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. 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 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.

Łódź, dnia 14 czerwca 2023 r.

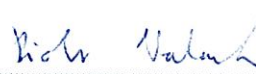
Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak



Podpis