



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.005.01.2023

Władysław Diakun
Burmistrz Polic

Urząd Miejski w Policach
ul. Stefana Batorego 3
72-010 Police

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 września 2023 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Policach, ul. Stefana Batorego 3, 72-010 Police ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Diakun, Burmistrz Polic ² , od 19 listopada 1998 r.
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. Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/28/2023 z 8 lutego 2023 r.2. Marta Górska-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/45/2023 z 10 marca 2023 r. <p>(akta kontroli str. 1-2, 3-16, 94-95)</p>

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie Urząd podejmował działania w celu pozyskiwania dochodów własnych, jednakże w opisanych w wystąpieniu pokontrolnym przypadkach nie były one prawidłowe i skuteczne.

Urząd wykonywał czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych⁵ oraz deklaracjach na podatek od nieruchomości⁶ składanych przez podatników. Pomimo zmian legislacyjnych i skutków kryzysu związanego z pandemią, w badanym okresie nastąpił wzrost uzyskiwanych dochodów własnych z 148 287,2 tys. zł w 2019 r. do 161 438,2 tys. zł w 2022 r., tj. o 8,9%. W Urzędzie prowadzono bazę podatkową pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych, która była aktualizowana. Deklaracje na podatek od środków transportowych podlegały weryfikacji, a Urząd prawidłowo realizował czynności sprawdzające w tym zakresie. Opracowano plany wykorzystania zasobu nieruchomości i je aktualizowano (stanowiące załączniki do budżetu na każdy rok objęty kontrolą), jak również program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (na lata 2019-2023 i 2022-2026). Działania mające na celu zwiększenie dochodów własnych dotyczyły głównie zwiększania stawek podatkowych oraz stawek z tytułu zajęcia pasa drogowego i umieszczania urządzeń w pasie drogowym dróg gminnych, podjęcia uchwał planistycznych, ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły: niepodjęcia przez Urząd działań w celu wyegzekwowania od podatników złożenia informacji podatkowych (w czterech z 349 zbadanych spraw), niesporządzenia i niepodania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę (w sześciu z 40 zbadanych spraw), niewystawiania upomnień przy braku wpłat rat podatku od środków transportowych (osiem kwot wpłaconych po terminie z próby 100 pojazdów).

W latach objętych kontrolą nastąpił wzrost stanu zaległości z tytułu dochodów własnych z 17 413,2 tys. zł w 2018 r. do 20 327,20 tys. zł na koniec 2022 r., tj. o 16,7%. W polityce rachunkowości Urzędu zapisano i faktycznie realizowano kontrolę terminowości wpływów z tytułu dochodów własnych. Prowadzono windykację zaległości podatkowych i w opłatach lokalnych, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. NIK pozytywnie ocenia widoczne zmniejszenie przypadków i kwot przedawnienia zaległości z 86 przypadków na kwotę 693,3 tys. zł w 2019 r. do dwóch na kwotę 48,1 tys. zł w 2022 r. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły: zbyt długich terminów określonych w polityce rachunkowości do wystawiania upomnień (w odniesieniu do terminu „niezwłocznie” wskazanego w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych) i tytułów wykonawczych, niepodjęcia działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wnoszenia należności cywilnoprawnych (w 72,5% zbadanych spraw), podatków i opłat lokalnych, nieterminowego wystawiania wezwań do zapłaty (w 40% zbadanych spraw), upomnień i tytułów wykonawczych, niedochodzenia jednej należności w kwocie 7 330 zł.

W Urzędzie prowadzono i dokumentowano postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Decyzje administracyjne w tym zakresie spełniały wymogi przewidziane przepisami (m.in. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Składane na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70), dalej: ustawa o podatkach i opłatach; dalej: informacje.

⁶ Składane na podstawie art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach; dalej: deklaracje.

podatkowa⁷) i były wydane na uzasadnione i kompletne wnioski stron. Nie udzielano ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym. Przy udzielaniu podmiotom gospodarczym ulg w spłacie należności publicznoprawnych prawidłowo stosowano zasady udzielania pomocy publicznej określone m.in. w Ordynacji podatkowej. Podmioty ubiegające się o pomoc de minimis przedstawiły niezbędną dokumentację. Beneficjentom pomocy wydawano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis. Dane dotyczące tej pomocy były przekazywane Prezesowi UOKiK. Poza pięcioma (na 40) przypadkami Urząd podawał do publicznej wiadomości wykazy podmiotów, którym udzielono ulg i pomocy publicznej. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły: nierozłożenia na raty należności pieniężnej przez Burmistrza pomimo spełnienia przesłanek przez dłużnika i wyrażenia zgody na dokonanie tego przez dyrektora zakładu budżetowego; nieterminowego wystawienia zaświadczeń o pomocy de minimis w dwóch (na 40) przypadkach (z opóźnieniem jednego i trzech dni); nieterminowego wydawania decyzji przyznających ulgi podatkowe (pięć przypadków na 40 decyzji) oraz niezawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie, niepodawania przyczyn niedotrzymania terminu i niewskazywania nowego terminu załatwienia sprawy (pięć na 40 postępowań); nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie opłat prolongacyjnych, rozkładania należności na raty oraz odraczania ich terminów płatności (15 przypadków na łączną kwotę 417 052,32 zł); nieterminowego przekazywania Prezesowi UOKiK danych o przyznaniu ulg (14 z 40 przypadków z opóźnieniem od 3 do 94 dni); niepodawania do publicznej wiadomości informacji obejmującej wykazy podmiotów, którym udzielono ulg i pomocy publicznej (w pięciu na 40 przypadków); nieudostępniania ww. wykazów w Biuletynie Informacji Publicznej w 2019 r.

Burmistrz identyfikował obszary ryzyka na każdy rok, planował tematy zadań audytowych, określał czynności sprawdzające, obszary ryzyka do objęcia audytem wewnętrznym w kolejnych latach oraz organizację czasu pracy audytora wewnętrznego. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych i ich dochodzeniem były przedmiotem audytu wewnętrznego, z którego zalecenia zostały zrealizowane. NIK zauważa przy tym, że ze względu na ustalenia audytu wewnętrznego (zbyt ogólne postanowienia w określeniu terminów prowadzonego postępowania wierzyciela, nieprecyzyjne ustalenie terminów działań oraz nieprzestrzeganie ustalonych zasad), system kontroli zarządczej funkcjonował w sposób ograniczony (w ograniczonym stopniu).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ustalanie i pobór dochodów własnych.

1.1. Zrealizowane dochody własne Gminy Police w poszczególnych latach objętych kontrolą wzrastały (poza rokiem 2020) i wyniosły: 137 901,1 tys. zł w 2018 r., 148 287,2 tys. zł w 2019 r., 139 251,4 tys. zł w 2020 r., 157 598,1 tys. zł w 2021 r. i 161 438,2 tys. zł w 2022 r. W ramach dochodów własnych wpływy uzyskiwano z tytułu:

- podatków w kwotach 54 616,7 tys. zł w 2018 r., 61 903 tys. zł w 2019 r. 57 469,7 tys. zł w 2020 r., 62 856,6 tys. zł w 2021 r. i 64 556,8 tys. zł w 2022 r.;

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

najwyższe dochody stanowiły wpływy z podatku od nieruchomości⁸ i od czynności cywilnoprawnych⁹;

- opłat w kwotach 590,5 tys. zł w 2018 r., 686,6 tys. zł w 2019 r., 777,6 tys. zł w 2020 r., 606,6 tys. zł w 2021 r., 669,2 tys. zł w 2022 r.; najwyższą pozycję stanowiła opłata skarbową z dochodami od 368,7 tys. zł do 461,1 tys. zł;

- pozostałych dochodów własnych w kwotach 36 635,9 tys. zł 2018 r., 36 273,7 tys. zł w 2019 r., 33 981,5 tys. zł w 2020 r., 39 240,3 tys. zł w 2021 r., 43 486,6 tys. zł w 2022 r.; najwyższe dochody stanowiły wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska¹⁰ i gospodarowanie odpadami komunalnymi¹¹ oraz dochody z majątku Gminy¹².

W okresie objętym kontrolą wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wyniosła od 44 431,1 tys. zł do 51 182,3 tys. zł, a od osób prawnych (CIT) od 970,3 tys. zł do 4 260,9 tys. zł. Subwencja ogólna wyniosła od 23 388,9 tys. zł do 30 809,4 tys. zł, dotacje celowe z budżetu państwa od 34 730,7 tys. zł do 58 531,2 tys. zł, dotacje i środki zewnętrzne (krajowe i zagraniczne) od 5 986,1 tys. zł do 15 605 tys. zł.

(akta kontroli str. 395-400)

W sprawie wpływu zmian legislacyjnych (m.in. wzrost płacy minimalnej, zmniejszenie wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste) oraz sytuacji epidemiologicznej związanej z pandemią Covid-19 na poziom realizowanych dochodów własnych, Skarbnik Gminy Police¹³ wyjaśnił: *Dynamika realizacji dochodów własnych zgodnie z uchwałami budżetowymi Gminy Police w latach 2019-2022 przedstawia się następująco: rok 2019 – 105,7%, rok 2020 – 99,4%, rok 2021 – 109,0%, rok 2022 – 105,7%. Niewątpliwie sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią COVID-19 miała wpływ na poziom realizowanych dochodów. (...) Pandemia COVID-19 w znacznym stopniu wstrzymała wszelkie prace związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, w szczególności związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców oraz ze sprzedażą gruntów (podziały nieruchomości, sporządzanie rzutów kondygnacji budynków i mieszkań, wycenę nieruchomości itp.). Sytuacja związana z pandemią COVID-19 spowodowała m.in. ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, mniejsze zainteresowanie zakupem nieruchomości, mniejszym popytem na zakupy towarów i usług, zwalnianiem pracowników lub ograniczaniem wynagrodzeń. Wszystkie te działania przełożyły się na niższe dochody gminy. Zmiany legislacyjne także mają swoje odzwierciedlenie w realizacji dochodów własnych. Dotyczy to opłat za wieczyste użytkowanie i opłat z tytułu przekształcenia wieczystego użytkowania w prawo własności. (...) Wejście w życie przepisów ustawy (...) o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, obowiązało (...) właściwy organ do wydania stosownych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie tego prawa. (...) Zmiany legislacyjne w zakresie podatków dochodowych w tym w szczególności udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa tj. udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udziałów w podatku dochodowym od*

⁸ 50 982,9 tys. zł w 2018 r., 51 698,5 tys. zł w 2019 r., 54 782,3 tys. zł w 2020 r., 57 759,6 tys. zł w 2021 r., 59 416,8 tys. zł w 2022 r.

⁹ 2 148 tys. zł w 2018 r., 8 716,4 tys. zł w 2019 r., 1 192,4 tys. zł w 2020 r., 3 361,5 tys. zł w 2021 r., 3 203,5 tys. zł w 2022 r.

¹⁰ 14 407,1 tys. zł w 2018 r., 11 707 tys. zł w 2019 r., 13 045,9 tys. zł w 2020 r., 12 263 tys. zł w 2021 r., 11 818 tys. zł w 2022 r.

¹¹ 6 027,8 tys. zł w 2018 r., 7 465,5 tys. zł w 2019 r., 8 258 tys. zł w 2020 r., 11 079,6 tys. zł w 2021 r., 11 320,3 tys. zł w 2022 r.

¹² 5 387,4 tys. zł w 2018 r., 7 886,4 tys. zł w 2019 r., 6 304,6 tys. zł w 2020 r., 7 586,6 tys. zł w 2021 r., 6 987,9 tys. zł w 2022 r.

¹³ Dalej: Skarbnik.

osób prawnych (CIT) w znaczny sposób wpłynęły na dochody własne gminy. (...) Zmiany legislacyjne wprowadzone w 2019 r. polegające m.in. na obniżeniu PIT z 18 na 17 procent, wprowadzeniu zerowego PIT dla młodych do 26 roku życia, podniesieniu kosztów uzyskania przychodów oraz obniżeniu CIT dla przedsiębiorców do 9 procent a także zmiany wprowadzone w ramach 'Polskiego Ładu' oraz zmiany dokonane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie liczenia i przekazywania dochodów z PIT i CIT przez Ministra Finansów, spowodowały mniejsze wpływy dochodów do budżetu gminy zatrzymując dynamikę wzrostu tych dochodów z lat poprzednich. Z analizy dokonanej przez Związek Miast Polskich wynika, że Gmina Police na dokonanych zmianach straciła w latach 2019-2023 dochody z tytułu PIT na kwotę w wysokości 53.404.488,39 zł (...).

(akta kontroli str. 182, 183-185)

1.2. Urząd otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Policach¹⁴ comiesięczne informacje o zakończeniu budowy oraz wydanych pozwoleń na użytkowanie. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 320 zgłoszeń o zakończeniu budowy oraz 51 pozwoleń na użytkowanie, w tym odpowiednio: 53 i 11 w 2019 r., 59 i 20 w 2020 r., 97 i 14 w 2021 r. oraz 111 i sześć w 2022 r. W latach 2019-2022 Urząd naliczył łącznie 395 493,36 zł należnego podatku od nowo wybudowanych budynków.

(akta kontroli str. 1132, 1163)

Porównanie wszystkich 349 nieruchomości wykazanych w informacjach otrzymanych z PINB z ewidencją prowadzoną w Urzędzie oraz informacjami/deklaracjami złożonymi przez podatników wykazało, że w sześciu przypadkach właściciele nieruchomości, do czasu kontroli NIK, nie złożyli informacji/deklaracji podatkowych. Pracownicy Urzędu pomimo posiadania informacji z PINB, w czterech przypadkach, do czasu kontroli NIK, nie wezwali podatnika do ich przedłożenia. W pozostałych dwóch przypadkach czynności takie podjęli po upływie 219 oraz 261 dni od dnia, w którym podatnik miał obowiązek złożyć informacje/deklarację. W toku kontroli NIK w czterech przypadkach naliczono podatnikom podatek w łącznej wysokości 1 577,32 zł, w dwóch przypadkach podatnicy nie złożyli informacji/deklaracji. Zostało to opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości w pkt 1.*

(akta kontroli str. 1069-1127)

1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd wydał 35 164 decyzji dotyczących podatku od nieruchomości, w tym: 8 059 (w 2019 r.), 8 085 (w 2020 r.), 8 277 (w 2021 r.) oraz 10 743 (w 2022 r.).

(akta kontroli str. 1133-1137)

Analiza 40 przypadków¹⁵, w tym 20 informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych złożonych przez osoby fizyczne oraz 20 deklaracji na podatek od nieruchomości złożonych przez osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej, które wpłynęły do Urzędu w latach 2019-2022 wykazała, że wszyscy właściciele nieruchomości złożyli w Urzędzie informacje/deklaracje sporządzone na formularzach urzędowych oraz we wszystkich badanych sprawach Urząd prowadził czynności sprawdzające, o których mowa w dziale V Ordynacji podatkowej. W 14 przypadkach informacje/deklaracje nie były składane terminowo.

¹⁴ Dalej: PINB.

¹⁵ Wybranych losowo po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

Opóźnienia wyniosły od pięciu do 134 dni¹⁶. W każdej z takich spraw Urząd skutecznie wezwał¹⁷ podatnika do złożenia informacji/deklaracji.

(akta kontroli str. 1139-1147)

1.4. Według stanu na 11 maja 2023 r. w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności, na terenie Gminy zarejestrowanych było 3173¹⁸ wpisów działalności gospodarczej (według głównego miejsca wykonywania działalności na terenie Gminy Police) oraz 3456¹⁹ (według miejsca zamieszkania na terenie Gminy Police). Zastępca Naczelnika Wydziału Działalności Gospodarczej wyjaśniła, że: *różnica w wielkości dotyczącej wpisów dla miejsca zamieszkania na terenie Gminy Police wynika, m.in. z braku obowiązku podawania przez przedsiębiorcę stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy²⁰). Przedsiębiorcy często korzystają z tej możliwości, podając tylko obowiązkowy adres do korespondencji. Inną przyczyną może być prowadzenie działalności gospodarczej pod stałym adresem poza Gminą Police.*

(akta kontroli str. 1148-1149)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały cztery uchwały Rady Miejskiej w Policach²¹ w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości²². Badanie 50 podmiotów²³, prowadzących działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania wykazało, że wszystkim podatnikom naliczono podatek od nieruchomości wykorzystywanych na cele prowadzenia działalności gospodarczej według właściwych stawek. Weryfikacja faktycznego wykorzystywania nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej odbywała się na podstawie złożonej przez podatników dokumentacji, w tym informacji podatkowych oraz aktów notarialnych umów. W żadnej z badanych spraw, w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono kontroli podatkowej ani postępowania podatkowego.

(akta kontroli str. 1148-1159)

Skarbnik wyjaśnił: *we wszystkich zbadanych 50 sprawach podatnicy sami zgłosili do opodatkowania prowadzoną działalność gospodarczą, składając informację podatkową, a co za tym idzie zastosowanie wyższej stawki podatkowej od prowadzonej działalności gospodarczej, w większości przypadków podatnicy wskazali 100% powierzchni użytkowej budynków, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, faktycznie wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej. (...) Brak fizycznej kontroli nie oznacza jednak braku podjęcia czynności sprawdzających złożonych dokumentów. W Gminie Police większość przedsiębiorców składając informację podatkową konsultuje jak wypełnić formularz informacji. W takiej sytuacji pracownik dopytuje przedsiębiorcę o niezbędne informacje dotyczące danej nieruchomości, np. od kiedy jest prowadzona działalność gospodarcza, więc już na tym etapie prowadzone są wstępne czynności*

¹⁶ W dwóch przypadkach po pięć i 18 dni oraz siedem, 11, 12, 16, 20, 22, 32, 40, 50 i 134 dni. Ww. przypadki opóźnienia nie wywołały skutków finansowych dla budżetu gminy.

¹⁷ Na podstawie art. 274a w zw. z art. 155 Ordynacji podatkowej.

¹⁸ Wraz z wpisami zawieszonymi.

¹⁹ Wraz z wpisami zawieszonymi.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 541.

²¹ Dalej: Rada.

²² Nr XXXV/327/2017 z 24 października 2017 r., nr XIV/137/2019 z 26 listopada 2019 r., nr XXIV/235/2020 z 27 października 2020 r. oraz nr XXXV/361/2021 z 26 października 2021 r., która określiła stawki podatku od nieruchomości obowiązujące na terenie Gminy w 2022 r. w przypadku budynków lub ich części mieszkalnych w wysokości 0,79 zł od 1 m² powierzchni użytkowej, natomiast w przypadku budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej - 25,74 zł. Było to zgodne z maksymalną wysokością stawek w 2022 r. określoną w obwieszczeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022.

²³ Wybranych losowo.

wyjaśniające. Poza tym, organ korzysta z centralnej ewidencji działalności gospodarczej oraz ortofotomapy i googlemaps (gdzie dokładnie widać daną nieruchomość). Strona zgłasza przedmiot opodatkowania zgodnie ze stanem faktycznym i zgodnie z pouczeniem widniejącym na końcu druku, który informuje, iż za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy i przez to narażenie podatku na uszczuplenie grozi odpowiedzialność przewidziana w Kodeksie Karnym Skarbowym. Tak więc, zadaniem organu podatkowego jest sprawdzenie czy zawarte dane w przedłożonej informacji są zgodne z danymi zawartymi w aktach podatkowych w tym: w akcie notarialnym, ewidencji gruntów i budynków, a w razie powstania wątpliwości organ może przeprowadzić kontrolę podatkową. Nie ma podstaw prawnych nakazujących, aby każdą złożoną informację, w której podatnik wykazuje grunty, budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej kontrolować w terenie – jest to nierealne do przeprowadzenia. (...) Organ podatkowy przeprowadza kontrole podatkowe, wtedy kiedy zachodzą ku temu uzasadnione przesłanki do przeprowadzenia kontroli. W 50 kontrolowanych sprawach, organ podatkowy nie miał wątpliwości co do zajęcia danej nieruchomości na działalność gospodarczą a w związku z tym brak było podstaw do przeprowadzenia kontroli podatkowej.

(akta kontroli str. 1161-1162)

1.5. Analiza dokumentacji 20 spraw²⁴ związanych z wydawaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego wykazała, że Urząd każdorazowo dokonywał czynności sprawdzających poprawność danych zawartych w informacjach / deklaracjach składanych przez podatników m.in. z danymi z ewidencji gruntów i budynków. We wszystkich badanych sprawach zawarto adnotację pracownika, że dokument sprawdzono pod względem formalnoprawnym. Ponadto do akt spraw załączane były wyciągi dokumentów w postaci: wypisów z rejestrów gruntów i budynków, aktów notarialnych w przypadku sprzedaży lub darowizny, zawiadomień o zmianach danych ewidencyjnych, decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. W ww. sprawach obowiązek prowadzenia metryki został wyłączony na podstawie § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy²⁵.

(akta kontroli str. 1164-1168)

1.6. W latach 2019-2021 w Urzędzie prowadzono bazę podatkową z liczbą pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych w programie SIGID, a od 1 stycznia 2022 r. – w programie OTAGO.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 20 losowo wybranych (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) informacji podatkowych otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Policach²⁶ zawierających zestawienia pojazdów zarejestrowanych w Starostwie. Za rok 2019 badaniem objęto informacje dotyczące pojazdów zarejestrowanych w Starostwie w kwietniu, maju, czerwcu, lipcu i listopadzie; za 2020 r. – w styczniu, czerwcu, lipcu, wrześniu, grudniu; za 2021 r. – marcu, kwietniu, lipcu, sierpniu, wrześniu; za 2022 r. – marcu, kwietniu, maju, sierpniu, listopadzie. Badanie próby łącznie wszystkich 250 pojazdów objętych ww. informacjami podatkowymi wykazało prawidłowe prowadzenie i aktualizowanie (według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą) bazy podatkowej z pojazdami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych.

²⁴ Wybranych losowo po pięć dla każdego roku objętego kontrolą.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 370. W sprawie ustalenia zobowiązań podatkowych, które zgodnie z odrębnymi przepisami są ustalane corocznie, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie.

²⁶ Dalej: Starostwo.

Dane dotyczące pojazdów będące podstawą wymiaru podatku zawarte w bazie Urzędu były zgodne z danymi pojazdów ujętych w informacjach Starostwa.

(akta kontroli str. 75-88)

1.7. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 20 deklaracji na podatek od środków transportowych, z których wybrano po pięć pojazdów różnego rodzaju (np. naczepa, ciągnik siodłowy samochód ciężarowy, etc.), tj. łącznie 100 pojazdów. Poza sześcioma przypadkami, deklaracje składane były terminowo i na obowiązującym wzorze, nie zawierały błędów formalnych i oczywistych omyłek. Urząd nie korzystał z prawa wezwania podatnika do złożenia wyjaśnień lub złożenia deklaracji. Przypadki niepodejmowania czynności windykacyjnych pomimo opóźnień we wpłatach podatku od środków transportowych zostały opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości w pkt 2.*

(akta kontroli str. 193-199)

W sprawie sześciu deklaracji złożonych przez podatników z opóźnieniem od czterech do 26 dni, Skarbnik wyjaśnił: *Wobec podatników, którzy nie złożyli deklaracji na podatek od środków transportowych w ustawowym terminie tj. do dnia 15 lutego podjęto w trybie czynności sprawdzających działania informacyjne zmierzające do złożenia przez nich deklaracji w formie: pisemnych wezwań, drogą elektroniczną (e-mail), czy telefonicznie. Wobec tych podatników, a także podatników, którzy bez wezwania złożyli z opóźnieniem deklaracje podjęto również działania polegające na pisemnym pouczeniu o obowiązku składania deklaracji w ustawowym terminie, tj. do dnia 15 lutego każdego roku. Natomiast wobec niektórych podatników, którzy złożyli deklaracje po 30 dniach od ustawowego terminu lub uporczywie nie składali deklaracji w ustawowym terminie skierowano wnioski do właściwego urzędu skarbowego w sprawie podejrzenia popełnienia czynu zabronionego ustawą – Kodeks karny skarbowy. W latach 2019-2022 skierowano takich wniosków łącznie 13.*

(akta kontroli str. 182, 185-186)

Przypisu należności z tytułu podatku od środków transportowych w dwóch przypadkach z ww. badanej próby dokonano z opóźnieniem (w kolejnym miesiącu) – pomimo złożenia deklaracji na podatek:

- od czterech środków transportowych 15 lutego 2019 r.²⁷, przypisania należności w łącznej kwocie 4 560 zł dokonano 29 marca 2019 r.;
- od jednego środka transportowego 19 stycznia 2022 r.²⁸ przypisania należności w kwocie 1 868 zł dokonano 25 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 193-199, 289, 331)

Stosownie do dyspozycji § 26 ust. 2 (następnie § 25 ust. 2) załącznika nr 8 do polityki rachunkowości, rejestracja przypisów podatków odbywa się na podstawie decyzji lub deklaracji.

(akta kontroli str. 259-280)

Skarbnik wyjaśnił: *Spółka (...) (D108223) w 2018 r. była właścicielem pięciu środków transportowych. W dniu 18 lutego 2019 r. (data wpływu do tut. Urzędu)²⁹ wpłynęła deklaracja na podatek od środków transportowych, w których Spółka zadeklarowała cztery pojazdy. Podatnik nie zadeklarował ciągnika siodłowego. W związku z tym, zostały podjęte czynności sprawdzające deklarację. 6 marca 2019 r. pracownik Urzędu przeprowadził rozmowę telefoniczną z pracownikiem biura rachunkowego obsługującego Spółkę w sprawie niezadeklarowanego pojazdu.*

²⁷ Podatnik o nr ew. D108223.

²⁸ Podatnik o nr ew. KK59.

²⁹Data nadania w placówce pocztowej – 15 lutego 2019 r.

Pracownik biura poinformował, iż ciągnik siodłowy omyłkowo nie został wykazany w deklaracji DT-1 i, w związku z tym zostanie sporządzona korekta deklaracji na rok 2019. Dopiero 29 marca 2019 r. organ podatkowy powziął informację od prokurenta Spółki, iż przedmiotowy pojazd został sprzedany w 2018 r. Po tej informacji udzielonej telefonicznie, deklaracja została zaksięgowana w tym samym dniu tj. 1 kwietnia 2019 r. Zgodnie z ustaleniami, drogą elektroniczną został przesłany skan faktury z 6 września 2018 r. sprzedaży ciągnika, potwierdzonej przez Starostwo (...). Deklaracja złożona 18 lutego 2019 r. nie mogła zostać zaksięgowana w tym samym dniu z pominięciem wyjaśnienia rozbieżności w ilości pojazdów. Organ podatkowy nie posiadał wiedzy, że ciągnik został sprzedany w 2018 r.

Podatnik – KK59 (...) Powodem dokonania przypisu deklaracji podatkowej z opóźnieniem było wdrażanie w tym czasie nowego systemu informatycznego, który wymagał dużego zaangażowania pracowników w jego wprowadzenie a co spowodowało, że nie można było dokonać przypisu należności w systemie.

(akta kontroli str. 415-416, 419-420)

1.8. Dane z ww. 20 deklaracji objętych próbą kontrolną były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych, tj. informacjami przekazywanymi przez Starostwo (organ rejestrujący pojazdy) i dokumentami dotyczącymi pojazdów³⁰ oraz prowadzonymi bazami danych Urzędu. Wysokość podatku wskazana w deklaracjach na podatek od środków transportowych była prawidłowa i – poza 18 przypadkami – podatek ten terminowo i we właściwych kwotach wpłacano na właściwy rachunek bankowy Gminy. W Urzędzie dokonywano przypisu należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 193-199, 200-208, 281-346)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 20 losowo wybranych podatników, którzy obowiązani byli do zapłaty podatku od środków transportowych przed 2019 r. (obowiązek zapłaty podatku wynikający z zarejestrowania środka transportu powstał przed 2019 r.³¹). Podatnicy objęci obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od środków transportowych corocznie (w okresie objętym kontrolą) składali deklaracje i uiszczali należny podatek.

(akta kontroli str. 20-21)

1.9. W poszczególnych lata okresu objętego kontrolą zawarto:

- 187 umów sprzedaży na łączną kwotę 15 090,9 tys. zł brutto, z tego 47 w 2019 r. (4 121 tys. zł brutto), 42 w 2020 r. (3 433,8 tys. zł brutto), 47 w 2021 r. (4 226,4 tys. zł brutto) i 51 w 2022 r. (3 309,7 tys. zł brutto);
- 1 791 umów dzierżawy na łączną kwotę 936,7 tys. zł brutto, z tego 478 w 2019 r. (254,9 tys. zł brutto), 654 w 2020 r. (284,1 tys. zł brutto), 121 w 2021 r. (92 tys. zł brutto) i 538 w 2022 r. (305,7 tys. zł brutto);
- 285 umów najmu na łączną kwotę 141,2 tys. zł brutto, z tego 89 w 2019 r. (27 tys. zł brutto), 35 w 2020 r. (21,1 tys. zł brutto), 56 w 2021 r. (22,9 tys. zł brutto) i 105 w 2022 r. (70,2 tys. zł brutto);
- dwie umowy zamiany w 2020 r. na kwotę 120,7 tys. zł brutto, w latach 2019 i 2021-2022 takich umów nie zawierano.

Wpływy uzyskane z tego tytułu³² w ww. okresie wyniosły: 15 749,6 tys. zł brutto z umów sprzedaży, 6 143,8 tys. zł brutto z umów dzierżawy, 156,8 tys. zł brutto z umów najmu oraz 120,7 tys. zł brutto z umów zamiany.

(akta kontroli str. 181)

³⁰ M.in. umowami kupna-sprzedaży, fakturami kupna i sprzedaży, świadectwami homologacji, kartami pojazdów.

³¹ W latach 1992-2018.

³² Wpływy ze wszystkich obowiązujących umów w danym roku.

1.10. W Urzędzie opracowano plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Police na każdy rok objęty kontrolą, które stanowiły załączniki do budżetu na każdy rok 2019-2022. Plany zawierały elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³³, tj. m.in.: podstawę prawną sporządzenia, gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, zestawienie powierzchni gminnego zasobu nieruchomości, prognozę udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziom wydatków związany z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, planowane dochody w poszczególnych latach z wyszczególnieniem ich tytułów, program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(akta kontroli str. 347-358, 359-370, 371-382, 383-394)

1.11. W badanym okresie Rada przyjęła (uchwałą nr V/30/2019 z 22 stycznia 2019 r.) wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Police na lata 2019-2023, następnie uchwałą nr LII/504/2022 z 20 grudnia 2022 r. program na lata 2022-2026. Programy wieloletnie zawierały elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁴, tj. m.in.: niezbędny zakres zamian lokali i planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 104-140, 141-164)

1.12. Analiza 40 umów o największej wartości transakcji (w tym 20 umów sprzedaży³⁵ oraz 20 umów dzierżawy³⁶ dla różnych podmiotów gospodarczych) wykazała m.in., że sposób udostępniania nieruchomości był zgodny ze sposobem wskazanym w planie wykorzystania zasobu nieruchomości i w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W przypadku zbywania nieruchomości odbywało się to zgodnie z ich przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wartość nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w każdym zbadanym przypadku określono na podstawie operatu szacunkowego wyceny nieruchomości sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 1208-1215)

1.13. Badanie 20 umów dzierżawy wykazało, że zawarto w nich zapisy dotyczące m.in.: warunków waloryzacji czynszu, możliwości zmiany wysokości czynszu na skutek jednostronnego oświadczenia woli wydzierżawiającego³⁷, zakresu odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia, obowiązku zwrotu przedmiotu dzierżawy po zakończeniu dzierżawy w stanie pierwotnym. Ponadto zapisy dotyczące warunków waloryzacji czynszu regulowane były zarządzeniami Burmistrza Polic³⁸. Stosownie do postanowień ww. zarządzeń nowe zwaloryzowane stawki czynszu dzierżawnego i najmu zostały ustalone w 2018 i 2022 r., a waloryzacja czynszu następowała co dwa lata. Zarządzeniem nr 125/2020 z 9 czerwca 2020 r. Burmistrz odstąpił od waloryzacji stawek opłat oraz stawek czynszu najmu dzierżawnego i czynszu najmu nieruchomości stanowiących

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.

³⁵ Po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą.

³⁶ Po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą.

³⁷ Gminy.

³⁸ Nr 314/2015 z 16 grudnia 2015 r. w sprawie określenia wysokości opłat dotyczących dzierżawy i najmu mienia komunalnego, nr 18/2018 z 10 stycznia 2018 r. w sprawie określenia stawek oraz przeprowadzenia waloryzacji stawek czynszu dzierżawnego i najmu mienia komunalnego, nr 125/2020 z 9 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia opłat oraz waloryzacji stawek czynszu dzierżawnego i najmu mienia komunalnego, nr 347/2021 z 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego i najmu mienia komunalnego.

własność Gminy Police³⁹. W sprawie przyczyn odstąpienia od waloryzacji w 2020 r. Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *z uwagi na panującą wówczas pandemię coronavirusa i wynikającą z tego pogarszającą się sytuację finansową mieszkańców Gminy Police. Był to okres, w którym należało udzielić mieszkańcom wsparcia, aniżeli nakładać na nich wyższe opłaty.*

W 13 przypadkach dokonano waloryzacji (podwyższenia wysokości czynszu). W pozostałych siedmiu: odstąpiono od waloryzacji na podstawie ww. zarządzenia (cztery sprawy); umowę rozwiązano⁴⁰, umowę zawarto na sześć miesięcy, waloryzacja będzie dokonana od 2024 r.

(akta kontroli str. 1193-1207, 1216-1235, 1243)

We wszystkich zbadanych umowach dzierżawy nie zawarto zapisów dotyczących zasad ustalenia odsetek umownych za niedochowanie terminu opłaty czynszu. Zawarto w nich zapisy w zakresie naliczania odsetek ustawowych za opóźnienia w zapłacie czynszu, w tym w jednym przypadku⁴¹ możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku opóźnienia z zapłatą czynszu ponad 14 dni. Zastępca Naczelnika Wydziału Działalności Gospodarczej wyjaśniła: (...) *Zapis taki wydaje się wystarczający, aby w przypadku zaistnienia przesłanek wystąpić z żądaniem zapłaty odsetek w wysokości określonej w ustawie. Opóźnienie dłużnika w zapłacie z mocy prawa daje uprawnienie do ich dochodzenia, bez szczególnych zapisów umieszczonych w umowie.*

(akta kontroli str. 1216-1235, 1238)

1.14. Rada uchwałą nr LII/391/02 z 25 czerwca 2002 r. określiła zasady nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom, wyrażenia zgody na stosowanie przez Burmistrza Polic bonifikat od ustalonej ceny w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych ich najemcom oraz zastosowania umownych stawek oprocentowania rozłożonych na raty nie spłaconych części ceny⁴². Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami w przypadku oddawania nieruchomości w dzierżawę lub najem obligatorycznie objęte przetargiem były m.in.: wolne lokale użytkowe, w tym garaże oraz grunty wydzierżawione na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Od przetargu odstępowano się za zgodą Burmistrza m.in. w przypadku: przedłużenia umowy dzierżawy lub najmu na okres nie dłuższy niż trzy lata; cesji umowy dzierżawy w okresie jej trwania na osobę wskazaną przez dzierżawcę; nieoddania nieruchomości w dzierżawę lub najem w wyniku co najmniej dwukrotnie ogłaszanego przetargu. Nabycie lub zamiana praw do nieruchomości, której wartość przekraczała 100 000 zł wymagała zgody Rady Miejskiej. Burmistrz miał prawo stosować bonifikaty w wysokości do 80% ceny ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców.

(akta kontroli str. 1176-1191)

1.15.-1.16. Analiza 40 spraw (w tym 20 sprzedaży oraz 20 dzierżaw) wykazała m.in., że:

- przy sprzedaży i wydzierżawianiu wszystkich nieruchomości przestrzegano zasad określonych w uchwałach RM oraz zarządzeniu nr 48/2019 Burmistrza

³⁹ Z wyłączeniem gruntów dzierżawionych na ustawienie reklam oraz gruntów dzierżawionych na cele imprez.

⁴⁰ Po siedmiu miesiącach.

⁴¹ W umowie o najwyższej kwotowo wysokości czynszu miesięcznego.

⁴² Zm. uchwałami Rady Miejskiej: nr VIII/68/03 z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania gruntu na targowisku gminnym przy PCK w Policach, nr XVII/121/07 z 20 grudnia 2007 r., nr XL/301/09 z 29 maja 2009 r., nr LIX/443/10 z 26 października 2010 r. i nr XLII/410/2018 z 29 maja 2018 r. Dalej: uchwały RM.

- Polic z 24 stycznia 2019 r. w sprawie zasad wydzierżawiania i wynajmu nieruchomości gminnych na okres nie dłuższy niż lat 3⁴³;
- we wszystkich przypadkach przyjęto prawidłowy tryb sprzedaży i wydzierżawiania nieruchomości;
 - dzierżawa sześciu nieruchomości odbyła się w trybie przetargu ustnego nieograniczonego; co do 14 nieruchomości zastosowano tryb bezprzetargowy, w tym sześć nieruchomości wydzierżawiono na czas nieokreślony (zgodnie z § 9 pkt 3 uchwały RM, w przypadku cesji umowy dzierżawy w okresie jej trwania na osobę wskazaną przez dzierżawcę), pozostałe osiem nieruchomości wydzierżawiono na okres nie dłuższy niż trzy lata (zgodnie z § 2 pkt 6 i 11 zarządzenia Burmistrza);
 - sprzedaż 14 nieruchomości odbyła się w trybie przetargowym⁴⁴; sześciu w trybie bezprzetargowym na rzecz najemcy lokalu mieszkalnego, którego najem został nawiązany na czas nieoznaczony (zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
 - w każdej sprawie sprzedaży na rzecz najemcy lokalu mieszkalnego sporządzono protokół uzgodnień w sprawie ustalenia warunków sprzedaży lokalu mieszkalnego oraz zastosowano prawidłową bonifikatę⁴⁵;
 - w każdym przypadku sporządzono ogłoszenie o przetargu; powołano komisję przetargową, która przeprowadziła przetarg; wymagano wniesienia wadium przez osoby zainteresowane; z przeprowadzonego przetargu sporządzono protokół oraz informację o wyniku przetargu;
- w 34 przypadkach zawarcie umów sprzedaży i dzierżawy zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w dzierżawę, zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami; w sześciu przypadkach zawarcie umów dzierżawy (w trybie bezprzetargowym) nie zostało poprzedzone sporządzeniem takich wykazów, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości w pkt 4*.

(akta kontroli str. 1191-1192, 1208-1235)

1.17. Rada określiła m.in. zasady oddania nieruchomości w dzierżawę na okres dłuższy niż trzy lata, co opisano w pkt 1.14 wystąpienia.

(akta kontroli str. 1176-1189)

1.18. W sprawie nieskorzystania z możliwości naliczania opłat adiacenckich oraz oszacowania niezyskanych dochodów z tego tytułu, Naczelnik Wydziału Gospodarki Gruntami Urzędu wyjaśniła: (...) w latach 2019-2022 nie były naliczane opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych scaleniem i podziałem nieruchomości (...), ponieważ ani w tym okresie, ani wcześniejszym nikt nie występował o przeprowadzenie takiego postępowania. Gmina również nie miała potrzeby wszczynać takiego postępowania z urzędu. W związku z powyższym Rada (...) nie podejmowała uchwał: - o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, - o odmowie przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a co za tym idzie, nie było przypadków, w których opłata adiacencka z tego tytułu mogłaby być naliczona. W latach 2019-2022 w Gminie Police nie istniały warunki prawne, umożliwiające Burmistrzowi naliczanie opłat adiacenckich (...), ponieważ w Gminie Police nie obowiązywały w tym czasie uchwały określające

⁴³ W którym określono m.in. że wydzierżawianie lub wynajem nieruchomości gminnych odbywa się w przetargu, za wyjątkiem m.in.: kontynuacji umowy dzierżawy oraz innych - ustalonych odrębnymi zarządzeniami (§ 2 pkt 6 i 11 zarządzenia). Dalej: zarządzenie Burmistrza.

⁴⁴ W tym 12 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego oraz dwa przetargu pisemnego nieograniczonego.

⁴⁵ Wobec pokrycia całej kwoty przez nabywcę w drodze jednorazowej wpłaty cenę sprzedaży lokalu obniżono o 50%.

stawki procentowe tych opłat. W latach wcześniejszych Burmistrz dwukrotnie przedstawiał Radzie (...) projekty uchwał dotyczących ustalenia stawek procentowych umożliwiających naliczenie powyższych opłat adiacenckich, jednakże uchwały te nie zostały podjęte. (...) Epidemia koronawirusa i wynikająca z tego powodu pogarszająca się sytuacja finansowa ludzi bardziej obligowała Burmistrza do szukania możliwości udzielenia wsparcia finansowego, aniżeli do nakładania nowych opłat. (...) Nie potrafię oszacować dochodów, jakie Gmina mogła uzyskać z tytułu opłat adiacenckich w latach 2019-2022. Z jednej strony wymagałoby to oszacowania wysokości wpływów z tego tytułu. Z drugiej strony należałoby dokonać analizy nakładów, jakie musiałaby ponieść Gmina, żeby uzyskać wpływy z tytułu opłat adiacenckich, w tym przeanalizować, czy byłoby to zadanie dla jednej osoby, czy potrzebna byłaby większa ilość etatów, koszty wynagrodzenia tych osób, koszty sporządzania operatów szacunkowych, skuteczność prowadzonych postępowań administracyjnych. Dopiero znajomość wysokości wpływów uzyskanych z opłat adiacenckich oraz kosztów poniesionych przez Gminę, pozwoliłaby ustalić, jakie dochody Gmina mogłaby z tego tytułu osiągnąć. (...) W badanym okresie nie prowadziliśmy analizy wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego ich podziałem, ani szacunków, jakie dochody mogłaby uzyskać Gmina z tego tytułu. Żeby udzielić wiarygodnej odpowiedzi na to pytanie, należałoby dokonać z jednej strony szczegółowej analizy dotyczącej działek powstałych w wyniku podziału, trybu wydzielenia (zgodnie z mpzp czy niezależnie od ustaleń planu zagospodarowania), celu ich wydzielenia, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stopnia zagospodarowania, stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji zatwierdzającej podział oraz stanu nieruchomości na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna, lokalizacji działek, cen, jakie osiągnano za nieruchomości na danym terenie itp. Nie prowadziliśmy również analizy wzrostu wartości nieruchomości po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Żeby oszacować wzrost wartości tym spowodowany, każdorazowo należałoby ustalić które podmioty i jakie inwestycje realizowały ze środków upoważniających Burmistrza do naliczenia opłaty adiacenckiej, datę stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do infrastruktury, wyselekcjonować nieruchomości, których ten wzrost może dotyczyć, ustalić jaki był stan zagospodarowania przedmiotowych działek w zakresie elementów infrastruktury technicznej przed realizacją inwestycji i po jej zrealizowaniu. W obu wypadkach ustalania opłaty adiacenckiej z tytułu podziału oraz z tytułu inwestycji infrastrukturalnych przede wszystkim należałoby posiadać odpowiednie uprawnienia odpowiednią wiedzę specjalistyczną, pozwalającą oszacować czy, w jaki sposób i w jakim stopniu konkretny podział czy możliwość podłączenia do infrastruktury technicznej wpłynęły na wzrost wartości danej nieruchomości. Żaden z pracowników Wydziału Gospodarki Gruntami nie posiada takich uprawnień. (...)

(akta kontroli str. 421, 424-441)

1.19. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z otrzymywanymi wypisami z aktów notarialnych w celu dokonania analiz pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej. Przyjęta w tym zakresie praktyka polegała na: analizie wpływających aktów notarialnych przez naczelnika lub zastępcę naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu pod kątem obowiązku naliczenia opłaty; ponownej analizie dokonanej przez pracownika Wydziału; wystąpieniu do Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu z pytaniem dotyczącym opłaty planistycznej i jej stawki procentowej; zleceniu rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia operatu szacunkowego; wszczęciu postępowania

administracyjnego i jego przeprowadzeniu; wydaniu decyzji administracyjnej ustalającej wysokość opłaty planistycznej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało dziewięć uchwał Rady w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zobowiązujących do naliczania opłaty planistycznej.

W 2019 r. opłatę planistyczną naliczono w 28 przypadkach na łączną kwotę 123,3 tys. zł, w 2020 r. – 35 na 191,2 tys. zł, w 2021 r. – 14 na 94 tys. zł, w 2022 r. – sześciu na 160,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 406, 407, 408-414)

1.20. Rada 23 października 2007 r. podjęła uchwałę nr XV/88/07 w sprawie opłaty targowej. Uchwałą nr XII/81/2011 z 27 września 2011 r. zmieniono załącznik do uchwały z 23 października 2007 r. określający stawki opłaty targowej.

(akta kontroli str. 165-170, 171-174)

W okresie objętym kontrolą Rada nie podjęła uchwał o wprowadzeniu opłat lokalnych – miejscowej i uzdrowskiej.

(akta kontroli str. 175)

Gmina Police nie wprowadziła opłaty reklamowej, z uwagi na posiadanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pokrycie 99% terytorium Gminy) przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁴⁶.

(akta kontroli str. 73-74)

Uchwałą nr XXIV/175/2012 Rady z 30 października 2012 r. wprowadzono na terenie Gminy Police opłatę od posiadania psów. Stawkę opłaty ustalono na 70 zł rocznie od każdego psa oraz 35 zł rocznie od jednego psa, jeżeli jedynym źródłem utrzymania zobowiązanego i jego małżonka była emerytura lub renta. Uchwałą nr LI/492/2022 Rady z 29 listopada 2022 r. ww. uchwała została uchylona.

(akta kontroli str. 89-90, 91)

1.21. W sprawie możliwości ustalenia opłaty reklamowej, weryfikacji liczby reklam (w szczególności na nieruchomościach należących do Gminy Police), analizy ewentualnych wpływów z tego tytułu, Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśnił: (...) *W Gminie Police, do roku 2008 uchwalane plany miejscowe pokryły swoim zakresem około 99% powierzchni gminy (licząc łącznie z wewnętrznymi wodami morskimi 97%). Na dzień 21 października 2010 r. gmina posiadała powierzchnię ok. 7 000 ha przeznaczoną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę i infrastrukturę. Dla należytego porządku prawnego należałoby zmienić te plany w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Koszty sporządzenia planów w latach 2015 i 2016 (na podstawie przeprowadzonych przetargów i przekazane do GUS) wynosiły w naszej gminie od 523 zł/ha do 2 592 zł/ha, w zależności od stopnia skomplikowania i zurbanizowania terenów objętych planami. Czyli licząc średnią cenę 1 557,5 zł/ha, przyjmując 7 000 ha, daje koszt 10 902 500 zł, jest to suma potrzebna na zmiany planów. Po przeprowadzeniu takiej analizy, stwierdzono, że zyski które Gmina mogłaby uzyskać po wprowadzeniu uchwały reklamowej są niewspółmierne do nakładów jakie trzeba by ponieść, szczególnie, że w Gminie Police, nie stwierdzono chaosu przestrzennego wynikającego nadmiernej ilości reklam i nośników reklamowych. Dodatkowo należy doliczyć koszty sporządzenia audytu krajobrazowego, którego wyniki są podstawą do określenia stawek opłat zawartych w uchwale reklamowej. Taki audyt musi obejmować obszar całej gminy czyli powierzchnię 25 142 ha,*

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.

przyjmując cenę ok. 3 zł/ha (średnia cena opracowań audytów krajobrazowych w Polsce w roku 2015) to daje kwotę 75 426 zł. Przyjmując, że prowadzone zmiany punktowe w mpzp, od 2015 r. nie posiadają ustaleń w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, z pewnością w przyszłości Gmina Police sięgnie po narzędzie w postaci uchwały reklamowej. (...) mimo braku uchwały reklamowej, Gmina pobiera opłaty od reklam na podstawie innych przepisów, np. opłaty od reklam umieszczanych w pasie drogowym, na podstawie Uchwały Nr XIV/145/2019 Rady (...) z 26 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego (...), również od wolnostojących nośników reklamowych umieszczonych na terenach gminnych na podstawie umów dzierżawy (na dzień dzisiejszy są dwa takie przypadki).

(akta kontroli str. 421, 422-423)

1.22. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 12 kontroli u 12 podatników, z tego skontrolowano: ośmiu z 11 541 podatników w 2019 r., jednego z 11 719 w 2020 r., dwóch z 14 640 w 2021 r., oraz jednego z 15 955 w 2022 r.

Przedmiotem przeprowadzonych kontroli były: weryfikacja ilości budynków, ustalenie spełniania definicji budynku przez garaż, ustalenie rozbiórki budynków (dwa przypadki), oględziny kontenera teletechnicznego z udziałem biegłego, ustalenie budynków na działce gruntu (dwa przypadki), sklasyfikowanie użytków rolnych (2019 r.); ustalenie spełniania definicji budynku przez budynek gospodarczy (2020 r.); rozbiórka dachu budynku, weryfikacja budowli na działce gruntu (2021 r.); oględziny działki gruntu (2022 r.). W wyniku ww. kontroli m.in. ustalono spełnianie definicji budynku, potwierdzono rozbiórki budynków, stwierdzono budynki na działce gruntu, dokonano oględzin działki.

(akta kontroli str. 18-19)

Skarbnik wyjaśnił: (...) Na stanowiskach pracy związanych z pomiarem podatków lokalnych najczęściej przeprowadzana jest w ramach czynności sprawdzających bieżąca kontrola polegająca na weryfikacji przedkładanych dokumentów przez podatników. Deklaracje i informacje podatkowe w pierwszej kolejności weryfikowane są z dokumentami źródłowymi, jak np.: z aktem notarialnym, danymi z ewidencji gruntów i budynków, informacjami od innych służb itp. Obecnie spore możliwości weryfikacji tych dokumentów bezpośrednio na stanowiskach pracy umożliwia nie tylko dostęp do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (dane dot. powierzchni gruntów, symboli użytków, powierzchni użytkowej nowo wybudowanych budynków), ale także aplikacja Google Maps. Tak więc w większości przypadków nie występuje w ogóle potrzeba dokonywania kontroli u podatnika. Kontrole podatkowe wszczynane są w sytuacjach tego wymagających, tj. takich, gdy deklaracje i informacje podatkowe wprost budzą wątpliwości, co do ich poprawności i zgodności z dokumentami źródłowymi. W latach: 2020-2021 epidemia COVID-19 spowodowała wstrzymanie przeprowadzania kontroli u podatników; kontrole odbywały się jedynie w ramach prowadzonych postępowań podatkowych w formie oględzin nieruchomości. Przeprowadzanie regularnych kontroli adekwatnych do ilości podatników wymagałoby zatrudnienia dużej ilości pracowników, co niesłoby za sobą znaczne nakłady środków finansowych bez gwarancji ich zwrotu. Ponadto organ podatkowy powinien budzić zaufanie do podatnika a nie powodować jego niepokój. W związku z powyższym brak jest uzasadnienia dla tak rygorystycznego podejścia a wystarczające jest dokonywanie kontroli w sytuacjach budzących wątpliwości.

(akta kontroli str. 182, 186-187)

W Urzędzie nie uregulowano w procedurach wewnętrznych prowadzenia kontroli podatkowych, nie określono sposobu typowania podatników do kontroli oraz nie sporządzano planów kontroli podatkowych.

(akta kontroli str. 18-19)

Skarbnik wyjaśnił: *Z żadnych przepisów prawa nie wynika obowiązek regulowania w procedurach wewnętrznych prowadzenia kontroli podatkowych. Kontrole podatkowe planowane i przeprowadzane są na bieżąco, gdy istnieje uzasadnienie i konieczność do ich wszczęcia. Z tych względów nie zaistniała potrzeba wprowadzenia regulacji wewnętrznych w zakresie typowania podatników do kontroli i sporządzania planu kontroli.*

(akta kontroli str. 182, 186)

1.23. W sprawie działań podejmowanych w celu zwiększenia dochodów własnych oraz przyczyn nieuzyskiwania dochodów we wszystkich możliwych kategoriach dochodów własnych, Skarbnik wyjaśnił: (...) *Jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości i od środków transportowych to Rada (...) w latach 2019-2021 podejmowała uchwały zwiększające stawki podatkowe, które są zróżnicowane ze względu na rodzaje podstaw opodatkowania, co miało bezpośredni wpływ na zwiększenie dochodów z tych tytułów. (...) W zakresie podatku rolnego i leśnego Rada (...) nie podejmowała uchwał w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku rolnego oraz obniżenia średniej ceny sprzedaży drewna przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku leśnego. (...) 28 października 2014 r. została podjęta przez Radę (...) uchwała (...) w sprawie udzielania pomocy w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców na terenie Gminy Police w ramach pomocy de minimis. (...) W celu zwiększenia dochodów 26 listopada 2019 r. Rada (...) podjęła uchwałę (...) w sprawie podwyższenia stawek z tytułu zajęcia pasa drogowego oraz umieszczania urządzeń w pasie drogowym dróg gminnych. W zakresie gospodarki nieruchomościami podejmowano szereg działań (...) w celu zwiększenia dochodów własnych (...). Istotnym działaniem przyczyniającym się do zwiększenia dochodów własnych było podejmowanie szeregu uchwał planistycznych, które spowodowały, że Gmina Police w 99 % pokryta jest planami zagospodarowania przestrzennego. (...) W obszarze gospodarki odpadami mamy do czynienia z corocznie rosnącymi kosztami funkcjonowania systemu tj. kosztami odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów, kosztami prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, kosztami administracyjnymi, dlatego w celu zwiększenia dochodów w systemie, Rada (...) uchwałą (...) z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty podniosła opłatę dla mieszkańców z 15 zł na 20 zł od osoby zamieszkującej daną nieruchomość. Podwyżka obowiązywała od 1 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Natomiast uchwałą Rady (...) z dnia 27 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty oraz uchwałą zmieniającą (...) zmieniono system naliczania opłaty w zabudowie wielorodzinnej. Do 31 grudnia 2020 r. zarówno w zabudowie jednorodzinnej jak i wielorodzinnej opłata naliczana była w zależności od ilości zamieszkałych osób. Od 1 stycznia 2021 r. w Gminie Police obowiązuje system naliczania opłaty w zabudowie wielorodzinnej w zależności od ilości zużytej wody na danej nieruchomości oraz dalej w zabudowie jednorodzinnej od ilości zamieszkałych osób. (...) Powyższe działania miały na celu zwiększenie dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co zostało osiągnięte. Inne działania jakie podejmowano dotyczyły transportu zbiorowego i polegały na wprowadzeniu dla mieszkańców naszej gminy darmowych przejazdów w komunikacji miejskiej (...)*

Powyższe decyzje mają na celu promocję transportu zbiorowego, ale również mogą spowodować, że Gmina Police będzie atrakcyjnym miejscem do zamieszkania. Gmina Police podejmuje działania zmierzające do poprawy komfortu życia mieszkańców. (...) Podejmowane działania w latach 2019-2022 w zakresie realizacji zadań własnych gminy obejmowały także realizację szeregu inwestycji, których celem było polepszenie warunków życia mieszkańców gminy oraz uatrakcyjnienie jej poprzez stworzenie warunków do przyciągnięcia nowych mieszkańców i przedsiębiorców. (...) Efekty wszystkich powyższych działań mogły mieć wpływ na dochody z tytułu udziałów gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych (PIT i CIT).

(akta kontroli str. 182, 187-192)

1.24. W wyniku obniżenia w okresie objętym kontrolą górnych stawek podatkowych (w tym skutki umorzenia podatków rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych), wysokość dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatków uległa obniżeniu łącznie o kwotę 5 918,1 tys. zł, tj. o 2,6 % w stosunku do kwoty dochodów z tych podatków wyliczonej wg stawek maksymalnych. Wartość kwotowa skutków obniżenia stawek wyniosła odpowiednio 3 534 tys. zł (6,7 %) w 2019 r., 757,5 tys. zł (1,4 %) w 2020 r., 802,5 tys. zł (1,4 %) w 2021 r. i 824,1 tys. zł (1,4 %) w 2022 r.

(akta kontroli str. 650-651)

1.25. Uchwałą nr XLVIII/375/06 Rady z 26 września 2006 r. przyjęto Strategię Rozwoju dla Gminy Police do roku 2020. W części I Strategii⁴⁷ zawarto m.in. dane demograficzne, a w części II⁴⁸ ujęto m.in. prognozę zjawisk demograficznych w Gminie Police na tle tendencji ogólnych⁴⁹. W części III⁵⁰ opisano priorytety i cele strategiczne ze wskazaniem działań i beneficjentów. Przyjęte cele w priorytecie I (Poprawa konkurencyjności Gminy Police) dotyczyły: sprawnego, funkcjonalnego i bezpiecznego systemu komunikacji w Gminie; nowoczesnej infrastruktury ochrony środowiska; rozwoju infrastruktury komunalnej; zrównoważonego rozwoju przestrzennego. W priorytecie II (Trwały rozwój gospodarczy) – dywersyfikacji gospodarczej Gminy, rozwoju współpracy z partnerami gospodarczymi, terenów inwestycyjnych oraz turystyki, sportu i rekreacji. W priorytecie III (Poprawa jakości życia mieszkańców) – nowoczesnej bazy edukacyjnej, dostępu do zróżnicowanej i atrakcyjnej oferty kulturalnej, dostępu do atrakcyjnej oferty sportowo-rekreacyjnej, zapobiegania wykluczeniu społecznemu, wspierania aktywności lokalnej, poprawy bezpieczeństwa, promocji zdrowia, rozwoju instytucjonalnego. W priorytecie IV (Zachowanie, ochrona i wykorzystanie walorów środowiska naturalnego) – podnoszenia świadomości ekologicznej, rewitalizacji i ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych Gminy, zagospodarowania terenów zielonych. W celu zintegrowanego programowania rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego⁵¹ z uwzględnieniem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, uwarunkowań i potrzeb oraz specyfiki obszaru SOM zatwierdzono⁵² podjęcie przez Stowarzyszenie SOM prac inicjujących przygotowanie zintegrowanej strategii rozwoju SOM na lata 2021-2027 (z perspektywą do roku 2030), tzw. „strategii ponadlokalnej”. Następnie przyjęto szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii

⁴⁷ P.n. Analiza uwarunkowań funkcjonowania Gminy Police.

⁴⁸ P.n. Prognoza kluczowych uwarunkowań funkcjonowania Gminy Police.

⁴⁹ W tym: prognozowaną liczbę ludności w Gminie, prognozę struktury ludności oraz wpływ prognozowanej liczby i struktury ludności na funkcjonowanie Gminy.

⁵⁰ P.n. Strategia rozwoju dla Gminy Police do roku 2020.

⁵¹ Dalej: SOM.

⁵² Uchwała nr 11/1/2020 Walnego Zebrania Stowarzyszenia SOM z siedzibą w Szczecinie z 26 czerwca 2020 r. w sprawie podjęcia przez Stowarzyszenia SOM prac inicjujących przygotowanie zintegrowanej strategii rozwoju SOM na lata 2021-2027 (z perspektywą do roku 2030).

Rozwoju Ponadlokalnego SOM na lata 2021-2030 w tym tryb konsultacji⁵³ oraz harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Ponadlokalnego SOM na lata 2021-2030⁵⁴.

(akta kontroli str. 517-532)

1.26. Liczba mieszkańców Gminy na koniec 2018 r. wyniosła 37 838 i malała w kolejnych latach objętych kontrolą: 37 602 w 2019 r., 37 240 w 2020 r., 36 798 w 2021 r. i 36 499 w 2022 r.

(akta kontroli str. 17)

Działania podejmowane w związku z zachodzącymi negatywnymi tendencjami demograficznymi⁵⁵ oraz w celu przyciągnięcia nowych mieszkańców, zachęcenia osób zamieszkujących w Gminie do zameldowania się na jej terenie, a także wskazywania w rocznych deklaracjach podatkowych Gminy, jako miejsca zamieszkania – polegały w szczególności na:

- przyjęciu i wdrożeniu do realizacji „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Police”⁵⁶;
- przyjęciu „Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Police do roku 2025”⁵⁷;
- przyjęciu do realizacji planu rozwoju miejscowości Tanowo do roku 2022⁵⁸;
- wyrażeniu woli przystąpienia do projektu nadania uprawnień do bezpłatnych przejazdów uczniom szkół podstawowych, ponadpodstawowych oraz szkół artystycznych⁵⁹;
- wyrażeniu woli przystąpienia do programu „Szczecin przyjazny rodzinie”⁶⁰ w części dotyczącej „Szczecińskiej Karty Rodzinnej” i zawarcia z Gminą Miasto Szczecin porozumienia międzygminnego określającego zasady przystąpienia do programu⁶¹;
- ustanowieniu bezpłatnych przewozów komunikacją gminną na Linii Samorządowej, Linii Plażowej i Linii Działkowej⁶².

(akta kontroli str. 533-627)

1.27. W Urzędzie nie prowadzono analiz możliwości przyciągnięcia na teren Gminy Police nowych podmiotów gospodarczych oraz nie podejmowano działań w tym celu. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji działalności gospodarczej; nie

⁵³ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały nr 9/II/2022 Walnego Zebrania Stowarzyszenia SOM z 16 września 2022 r. w sprawie przyjęcia przez Stowarzyszenie SOM szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego SOM na lata 2021-2030.

⁵⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ww. uchwały nr 9/II/2022 z 16 września 2022 r.

⁵⁵ Tj. procesami starzenia się lokalnych społeczności i migracji młodych mieszkańców do innych ośrodków lub za granicę.

⁵⁶ Stanowiącego załącznik do uchwały nr XI/96/2015 Rady z 29 września 2015 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia do realizacji „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Police”, zmienionej uchwałami Rady nr XX/198/2016 z 21 czerwca 2016 r., IX/97/2019 z 28 maja 2019 r. i XIX/189/2020 z 14 kwietnia 2020 r.

⁵⁷ Stanowiącego załącznik do uchwały nr XL/384/2018 Rady z 27 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia „Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Police do roku 2025”; utraciła moc poprzednia uchwała w tej sprawie nr XXXIV/324/2017 Rady z 26 września 2017 r.

⁵⁸ Uchwałą nr XXXIX/377/2018 Rady z 27 lutego 2018 r.

⁵⁹ Na mocy uchwały nr XLIV/440/2018 Rady z 28 sierpnia 2018 r. (ze zmianą w uchwale nr XXIX/309/2021 Rady z 30 marca 2021 r.) w sprawie przystąpienia do projektu nadania uprawnień do bezpłatnych przejazdów uczniom szkół podstawowych, ponadpodstawowych oraz szkół artystycznych realizujących podstawę programową kształcenia ogólnego w zakresie szkoły podstawowej i/lub liceum ogólnokształcącego, z wyjątkiem uczniów szkół dla dorosłych oraz szkół policealnych, zamieszkujących na terenie gmin położonych na obszarze SOM, którego organizatorem transportu jest Gmina Miasto Szczecin.

⁶⁰ Przyjętego uchwałą XXI/558/12 Rady Miasta Szczecin z 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu „Szczecin przyjazny rodzinie” oraz o zmianie innych uchwał.

⁶¹ Na mocy uchwały nr VII/52/2015 Rady z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do programu „Szczecin przyjazny rodzinie” w części dotyczącej „Szczecińskiej Karty Rodzinnej” i zawarcia porozumienia międzygminnego.

⁶² Na mocy zarządzenia nr 15/2018 Burmistrza z 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia bezpłatnych przejazdów komunikacją gminną na Linii Samorządowej, Linii Plażowej i Linii Działkowej.

posiadano danych umożliwiających porównanie liczby podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie Gminy Police na koniec każdego roku objętego kontrolą.
(akta kontroli str. 175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie weryfikowano otrzymane z PINB informacje dotyczące zawiadomień o zakończeniu budowy i wydanych pozwoleń na użytkowanie ze składanymi przez właścicieli nieruchomości informacjami/deklaracjami podatkowymi. Stwierdzono, że w sześciu przypadkach (z 349) właściciele nieruchomości nie złożyli informacji podatkowych w terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach.

Urząd pomimo posiadania informacji z PINB w czterech przypadkach⁶³, do czasu kontroli NIK, nie podjął działań celem wyegzekwowania od podatników złożenia informacji podatkowych. Działania Urzędu w postaci wezwania podatnika do przedłożenia informacji podatkowych zostały podjęte w toku kontroli NIK po odpowiednio: 797, 763, 429 oraz 443 dniach od upływu terminu na ich złożenie. W pozostałych dwóch przypadkach⁶⁴ czynności takie podjęto, jednak dopiero po 219 oraz 261 dniach od upływu terminu na złożenie informacji przez podatnika. W trakcie kontroli NIK Urząd w czterech przypadkach naliczył podatek w łącznej wysokości 1 577,32 zł⁶⁵; w dwóch sprawach informacje podatkowe do Urzędu nie wpłynęły (pomimo wezwania przez Urząd⁶⁶ podatnika do ich przedłożenia).

(akta kontroli str. 1069-1127)

Skarbnik wyjaśnił m.in., że: *nie podjęcie działań w celu wyegzekwowania od podatników informacji na podatek od nieruchomości oraz naliczenia im tego podatku wynikało głównie z nadmiaru pracy i spiętrzenia zadań, w tym związanych z wprowadzeniem nowego systemu teleinformatycznego, które spowodowało bardzo dużą ilość dodatkowej pracy m.in. sprawdzanie poprawności zmigrowanej bazy podatku od nieruchomości oraz łącznego zobowiązania podatkowego, nowy system wymagał wprowadzania parametrów, ustawień, tworzenia wzorów pism itp.*

(akta kontroli str. 1130-131)

2. W Urzędzie nie podejmowano czynności windykacyjnych i nie wystawiano upomnień, pomimo że wpłat rat podatku w łącznej kwocie 12 596,30 zł od środków transportowych objętych badaną próbą 100 pojazdów dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 39 do 251 dni. Kwoty wpłacone po terminie wyniosły:

- 519,30 zł, 720 zł, 730 zł, 63 zł dotyczące jednego środka transportowego, zostały wpłacone przez podatnika⁶⁷ odpowiednio 175, 251, 65, 92 dni po terminie;
- 5 029 zł dotycząca dwóch środków transportowych, została wpłacona przez podatnika⁶⁸ 51 dni po terminie;
- 2 929 zł dotycząca trzech środków transportowych, została wpłacona przez podatnika⁶⁹ 107 dni po terminie⁷⁰;

⁶³ Dotyczy spraw o nr: N150434, N004878, R330903, N650891.

⁶⁴ Dotyczy spraw o nr: N180127, R050506.

⁶⁵ Dotyczy spraw o nr: N004878 - 13 kwietnia 2023 r. w kwocie 327,89 zł, R330903 - 19 kwietnia 2023 r. w kwocie 98,24 zł, N650891 - 28 kwietnia 2023 r. w kwocie 44,71 zł, R050506 - 28 kwietnia 2023 r. w kwocie 1 106,48 zł.

⁶⁶ W sprawie nr N180127 wezwanie z 2 października 2020 r. oraz nr N150434 wezwanie z 23 marca 2023 r.

⁶⁷ Nr ew. D108012.

⁶⁸ Nr ew. D108543.

⁶⁹ Nr ew. KK73.

⁷⁰ Upomnienie wysłano dopiero 25 maja 2022 r. (doręczono 31 maja 2022 r.), wpłaty dokonano 3 czerwca 2022 r.

- 1 313 zł i 1 293 zł dotyczące dwóch środków transportowych, zostały wpłacone przez podatnika⁷¹ odpowiednio 105 i 39 dni po terminie⁷².

(akta kontroli str. 193-199, 216, 218, 227, 228, 248, 254, 255-256, 257-258)

Stosownie do dyspozycji § 30 załącznika nr 8 do polityki rachunkowości⁷³, kontroli kont (terminowej realizacji należności) dokonuje się w terminie do 30 dni po upływie terminu płatności, a upomnienie sporządza się niezwłocznie, nie później niż do 60 dni po terminie płatności (w brzmieniu określonym zmianami do instrukcji).

(akta kontroli str. 230-247)

Skarbnik wyjaśnił: *W Urzędzie były podejmowane czynności windykacyjne. W pierwszej kolejności była prowadzona windykacja miękka czyli działania informacyjne w postaci rozmowy telefonicznej, zmierzające do uregulowania należności przez podatnika. W przypadku dalszego braku uregulowania należności przez dłużnika ponawiano próby windykacji miękkiej (zachowano tu dwukrotność informacji zgodnie z polityką rachunkowości). Miało to na celu nie narażanie podatników na większe koszty związane z egzekucją należności a dopiero brak skuteczności działań informacyjnych powodował w następnej kolejności wysyłanie upomnień, w wyniku których należności zostały uregulowane. Opóźnienia w działaniach windykacyjnych były następstwem sytuacji epidemiologicznej związanej z pandemią COVID-19 oraz z wdrażania nowego systemu informatycznego, a co za tym idzie licznych szkoleń i konsultacji mających na celu: 1) wprowadzanie właściwych parametrów w modułach podatkowych, 2) umiejętność generowania wydruków, zestawień oraz w konsekwencji upomnień dla dłużników, 3) niwelowanie powstałych błędów w modułach. (...).*

(akta kontroli str. 415-416, 417-419)

3. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie sześciu umów dzierżawy⁷⁴ (z 40 badanych spraw) nie zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.

(akta kontroli str. 1216-1235)

Zastępca Naczelnika Wydziału Działalności Gospodarczej wyjaśniła: *W przypadku czterech umów⁷⁵ gmina nie przejmowała przedmiotu umowy, czyli działki zabudowanej pawilonem. Została ona przejęta przez nowego dzierżawcę w wyniku cesji. Stąd brak ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. W przypadku dwóch pozostałych umów⁷⁶ działki zabudowane pawilonami zostały przekazane w wyniku oferty bezprzetargowej. Jest to kontynuacja procedury przetargowej, rozpoczętej ogłoszeniem wykazu nieruchomości. Brak ofert przy dwukrotnym ogłoszeniu przetargu spowodował ogłoszenie o możliwości dzierżawy bez przetargu. Podanie do wiadomości nowego wykazu nieruchomości znacznie przedłuża procedury i pomniejsza ewentualne dochody gminy z zawartych umów.*

(akta kontroli str. 1238)

⁷¹ Nr ew. KK62.

⁷² Upomnienia wysłano dopiero: 25 maja 2022 r. (doręczono 31 maja 2022 r.), wpłaty dokonano 1 czerwca 2022 r. oraz 18 października 2022 r. (doręczono 20 października 2022 r.), wpłaty dokonano 25 października 2022 r.

⁷³ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 45/2018 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości (ze zm.).

⁷⁴ nr DG.55/19 z 13 grudnia 2019 r., nr DG.60/20 z 22 lipca 2019 r., nr DG.64/21 z 25 maja 2021 r., nr DG.62/21 z 27 stycznia 2021 r., nr DG.72/22 z 22 kwietnia 2022 r., nr DG.71/22 z 25 stycznia 2022 r. na łączną kwotę 4 760,64 zł czynszu miesięcznego.

⁷⁵ DG.55/19, DG.60/20, DG.64/21 oraz DG.71/22.

⁷⁶ DG.62/21 i DG.72/22.

Urząd wykonywał czynności sprawdzające poprawność danych w informacjach/deklaracjach składanych przez podatników. Pomimo zmian legislacyjnych i skutków kryzysu związanego z pandemią, w badanym okresie nastąpił wzrost uzyskiwanych dochodów własnych. W Urzędzie prowadzono bazę podatkową pojazdów podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych, która była aktualizowana. Deklaracje na podatek od środków transportowych podlegały weryfikacji, a Urząd prawidłowo realizował czynności sprawdzające w tym zakresie. Opracowano plan wykorzystania zasobu nieruchomości na każdy rok i go aktualizowano, jak również program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Podejmowano działania mające na celu zwiększenie dochodów własnych. Sprzedaż i oddawanie w dzierżawę nieruchomości gminnych odbywało się co do zasady z zastosowaniem odpowiednich przepisów, z wyjątkiem sześciu przypadków (z 40 badanych) niepodania do publicznej wiadomości wykazów obejmujących nieruchomości przeznaczone do oddania w dzierżawę. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły także: niepodjęcia przez Urząd działań w celu wyegzekwowania od podatników złożenia informacji (w czterech z 349 zbadanych spraw), niewystawiania upomnień przy braku wpłat rat podatku od środków transportowych.

OBSZAR

2. Dochodzenie zaległości z tytułu dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Stan zaległości ogółem wzrósł z 17 413,2 tys. zł w 2018 r. do 20 327,20 tys. zł na koniec 2022 r. Na wysokość zaległości z tytułu dochodów własnych w latach 2018-2022 składały się m.in. zaległości z tytułu:

- podatków (m.in. od nieruchomości, od środków transportowych, od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, rolny) w kwocie 5 017 tys. zł w 2018 r., 5 667,2 tys. zł w 2019 r., 5 522,3 tys. zł w 2020 r., 5 393,7 tys. zł w 2021 r., 6 625,1 tys. zł w 2022 r.; najwyższą pozycję stanowiły zaległości z tytułu podatku od nieruchomości⁷⁷;
- opłat (m.in. od posiadania psów, planistyczna) w kwocie 10,4 tys. zł w 2018 r., 24,6 tys. zł w 2019 r., 19,5 tys. zł w 2020 r., 18,3 tys. zł w 2021 r., 22,2 tys. zł w 2022 r.;
- pozostałych dochodów własnych w kwocie 12 385,8 tys. zł w 2018 r., 13 055,7 tys. zł w 2019 r., 13 502 tys. zł w 2020 r., 13 904,1 tys. zł w 2021 r., 13 679,9 tys. zł w 2022 r. – w tym najwyższe pozycje stanowiły 5 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami⁷⁸, a także odsetki od należności stanowiących dochody gminy przekazywanych z niedochowaniem terminu⁷⁹.

(akta kontroli str. 401-405)

2.2. Stosownie do treści § 30 ust. 1 Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych⁸⁰, kontrolę terminowej realizacji należności budżetowych wykonuje się przez analizę kont po zaksięgowaniu wszystkich wpłat,

⁷⁷ 4 204,7 tys. zł w 2018 r., 4 853,5 tys. zł w 2019 r., 4 811,7 tys. zł w 2020 r., 4 544,6 tys. zł w 2021 r., 6 011,2 tys. zł w 2022 r.

⁷⁸ 7 381,2 tys. zł w 2018 r., 7 648,2 tys. zł w 2019 r., 7 935,8 tys. zł w 2020 r., 8 158,4 tys. zł w 2021 r., 8 371,5 tys. zł w 2022 r.

⁷⁹ 3 127,1 tys. zł w 2018 r., 3 272,6 tys. zł w 2019 r., 2 588,7 tys. zł w 2020 r., 2 805,1 tys. zł w 2021 r., 2 896,8 tys. zł w 2022 r.

⁸⁰ Stanowiącej załącznik nr 8 do polityki rachunkowości ustalonej zarządzeniem nr 45/2018 Burmistrza z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości.

zwrotów, dokonanych przypisów, odpisów analizowanego okresu. Kontrolę kont dokonuje się w terminie do 30 dni po upływie terminu płatności (§ 30 ust. 2 Instrukcji). Księgowy dokonuje przeglądu zapisów na koncie w zbiorze, sprawdzając, czy należności zostały zapłacone (§ 30 ust. 3 Instrukcji). Po zmianie treści załącznika nr 8 określono⁸¹, że pracownik odpowiedzialny za windykację jest zobowiązany do analizy należności, a także do podejmowania wszelkich działań mających na celu zapobieganie przedawnieniu się należności (§ 30 ust. 1 Instrukcji). Kontrolę terminowej realizacji należności dokonuje się po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, dokonanych przypisów, odpisów, w terminie do 30 dni po upływie terminu płatności, przeglądając zapisy na kontach, sprawdzając, czy należności zostały zapłacone (§ 30 ust. 2 Instrukcji). Tryb postępowania wierzyciela należności pieniężnych reguluje rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (§ 30 ust. 3 Instrukcji)⁸².

(akta kontroli str. 230-247)

Stosownie do wyjaśnień zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu, zgodnie z ww. procedurą określoną w polityce rachunkowości, pracownicy zajmujący się księgowością oraz windykacją podatków i opłat lokalnych przeprowadzali kontrolę terminowej realizacji należności. W Urzędzie m.in. sporządzano sprawozdania budżetowe na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowości podatkowej, tj. realizacji należności publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych. Miesięcznie dokonywano uzgodnień wpływów budżetowych, a raz na kwartał należności łącznie z przypisami, odpisami, zwrotami. Po uzgodnieniu obu księgowi sporządzano sprawozdanie Rb-27S. Co kwartał, tj. na 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia, dokonywano uzgodnień wpływów budżetowych łącznie z przypisami, odpisami, zwrotami, saldem zaległości i nadpłat, sporządzając sprawozdanie Rb-27S w terminie odpowiednio do 10 dnia miesiąca następującego po kwartale.

(akta kontroli str. 652)

2.3. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto próbę zaległości o najwyższych kwotach⁸³, tj. 12 z 2019 r. na łączną kwotę 358,1 tys. zł (6,3% kwoty zaległości z tytułu podatków na koniec roku 2019), 21 z 2020 r. na 390,8 tys. zł (analogicznie 7,1%), 14 z 2021 r. na 263 tys. zł (4,9%) oraz 19 z 2022 r. na 444,2 tys. zł (6,7%).

Przed podjęciem czynności windykacyjnych w poniższych przypadkach, nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków. Niepodjęcie działań informacyjnych wystąpiło w 11 postępowaniach (na 12 objętych szczegółowym badaniem kontrolnym) w 2019 r., w 16 (na 21) w 2020 r., w 12 (na 14) w 2021 r. i w 18 (na 19) w 2022 r. Zostało to opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3. Natomiast podjęte działania (z adnotacją w systemie elektronicznym) polegały na osobistej rozmowie i przesłaniu pisma (po jednym przypadku) oraz wykonaniu rozmowy telefonicznej (pozostałe przypadki). W wyniku działań czterech dłużników dokonało wpłaty zaległości na łączną kwotę 25 tys. zł.

(akta kontroli str. 718-859)

2.4. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wysłano 2 316 upomnień na kwotę 2 075,6 tys. zł w 2019 r., 1 833 na 2 506,2 tys. zł w 2020 r., 2 364 na 2 369,7 tys. zł w 2021 r. i 1 473 na 1 741,3 tys. zł w 2022 r. Stan zaległości ogółem

⁸¹ Zarządzenie nr 308/2020 Burmistrza z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

⁸² Odpowiednio § 29 ust. 1-3 Instrukcji po zmianie polityki rachunkowości zarządzeniem nr 173/2021 Burmistrza z 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

⁸³ Po minimum 10 z każdego roku objętego kontrolą, przypadających na różnych dłużników.

z tytułu dochodów własnych wyniósł: 17 413,2 tys. zł w 2018 r., 18 747,5 tys. zł w 2019 r. 19 043,8 tys. zł w 2020 r., 19 316,1 tys. zł w 2021 r. i 20 327,2 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 401-405, 655)

Wszystkie badane w ramach próby zaległości objęto upomnieniami z zagrożeniem wszczęcia egzekucji. Upomnienia spełniały wymogi formalne. W ramach badanej próby analizą objęto 34 upomnienia wystawione w 2019 r. na łączną kwotę 324,6 tys. zł, 33 w 2020 r. na 212,1 tys. zł, 28 w 2021 r. na 219,3 tys. zł oraz 30 w 2022 r. na 170,2 tys. zł. Przypadki wystawiania upomnień po 30 dniach po terminie płatności zaległości zostały opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 4.

(akta kontroli str. 718-859)

2.5. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki niewysłania dłużnikowi upomnienia w związku z powstaniem zaległości podatkowej.

(akta kontroli str. 718-859)

2.6-7. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiono 1 545 tytułów wykonawczych na kwotę 993 tys. zł w 2019 r., 626 na 853,6 tys. zł w 2020 r., 893 na 1 596,5 tys. zł w 2021 r. i 124 na 680,8 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 655)

Tytuły wykonawcze objęte badaną próbą (26 wystawionych w 2019 r. na kwotę 275,3 tys. zł, 21 w 2020 r. na 81,7 tys. zł, 20 w 2021 r. na 199,8 tys. zł i 14 w 2022 r. na 51,6 tys. zł) zostały wystawione zgodnie z obowiązującymi wzorami, jednak nieterminowo, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 5. W badanej próbie wystąpił jeden przypadek niedochodzenia należności i niewystawienia tytułu wykonawczego (mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu) na łączną kwotę zaległości 7 330 zł, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 6.

(akta kontroli str. 718-859)

2.8. Gmina Police niezwłocznie kierowała wystawione tytuły wykonawcze do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych. Nie wystąpiły przypadki wstrzymania egzekucji z powodu zastosowania niewłaściwego wzoru tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 718-859)

2.9. Kontrolę terminowej realizacji należności cywilnoprawnych i ich windykacji regulowała w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. Instrukcja w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych⁸⁴ a od 1 lipca 2021 r. Instrukcja w sprawie zasad rachunkowości⁸⁵. Zgodnie z postanowieniami ww. instrukcji w przypadku braku zapłaty należności płaconych raz w roku księgowy sporządzał wezwanie do zapłaty nie później niż do 60 dni po terminie płatności, natomiast do należności płaconych miesięcznie w terminie do 45 dni po zakończonym kwartale.

(akta kontroli str. 1244-1259)

⁸⁴ Załącznik nr 8 do Polityki rachunkowości ustalonej zarządzeniem nr 45/2018 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości, zm. zarządzeniem nr 308/2020 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

⁸⁵ Załącznik nr 1 do Polityki rachunkowości ustalonej zarządzeniem nr 173/2021 Burmistrza Polic z 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą wystąpiły przypadki nieterminowego uiszczenia opłat/opłacania czynszu przez użytkowników wieczystych/dzierżawców, tj. odpowiednio w:

- 2019 r.: 18 użytkowników wieczystych na kwotę 24 446,51 zł; dziewięciu dzierżawców na kwotę 291,82 zł;
- 2020 r.: 27 użytkowników wieczystych na kwotę 36 933,47 zł; 17 dzierżawców na kwotę 1 795,73 zł;
- 2021 r.: 53 użytkowników wieczystych na kwotę 57 972,86 zł; 193 dzierżawców na kwotę 16 149,86 zł;
- 2022 r.: 128 użytkowników wieczystych na kwotę 31 561,26 zł; 287 dzierżawców na kwotę 19 174,11 zł.

Nie stwierdzono przypadków nieterminowego uiszczenia czynszu przez najemców.

(akta kontroli str. 1169)

Analiza 40 najwyższych kwotowo zaległości⁸⁶ wykazała, że:

- w 29 przypadkach nie podejmowano działań zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku oraz działań informacyjnych wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem należności cywilnoprawnych, wymaganych Instrukcją w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych oraz Instrukcją w sprawie zasad rachunkowości (co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości w pkt 7*); w pozostałych 11 podjęto takie działania w formie rozmów telefonicznych oraz e-maila;
- w każdym przypadku sporządzono i wysłano do dłużników wezwania do zapłaty i naliczono należne odsetki ustawowe; w stosunku do 14 użytkowników wieczystych oraz dwóch dzierżawców wezwania do zapłaty zostały skierowane z przekroczeniem terminu określonego w Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych oraz Instrukcji w sprawie zasad rachunkowości. Przekroczenie terminu wynosiło od 1 do 189 dni, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości w pkt 8*;
- w każdym przypadku po bezskutecznym upływie terminu do zapłaty kierowano sprawy do sądu⁸⁷.

(akta kontroli str. 1260-1264)

2.10. Liczba i wartość przedawnień zaległości podatkowych i opłat zmniejszyła⁸⁸ się z 86 przypadków na kwotę 693,3 tys. zł w 2019 r. do dwóch na kwotę 48,1 tys. zł w 2022 r. Nie wystąpiły przedawnienia zaległości cywilnoprawnych.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto próbę 12 największych kwotowo przedawnień (po trzy z każdego roku objętego kontrolą)⁸⁹. Głównymi przyczynami przedawnienia się zobowiązań podatkowych był brak możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych przez organy egzekucyjne, które skutkują przerwaniem biegu przedawnienia. W toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych stwierdzono brak składników majątkowych do prowadzenia skutecznej egzekucji. Zajęcia rachunków bankowych okazały się nieskuteczne. Podatnicy nie posiadali majątku, rachunków bankowych, świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego. Poza powyższym na przedawnienia

⁸⁶ Na kwotę: 22 959,51 zł (tj. 92,8% zaległości w 2019 r.), 34 237,06 (tj. 88,4% zaległości w 2020 r.), 64 283,30 zł (tj. 86,7% zaległości w 2021 r.), 37 263,95 zł (tj. 73,4% zaległości w 2022 r.).

⁸⁷ Po uprzednim, zgodnie z Instrukcją, sporządzeniu przez księgowego wniosku do Burmistrza o wyrażenie zgody na rozpoczęcie czynności związanych ze skierowaniem sprawy do sądu i do radcy prawnego o wszczęcie postępowania upominawczego.

⁸⁸ W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wyniosła 86 na 693,3 tys. zł w 2019 r., 33 na 1 441,1 tys. zł w 2020 r., siedem na 60,3 tys. zł w 2021 r. i dwa na 48,1 tys. zł w 2022 r.

⁸⁹ Dotyczących podatników: N600016 na kwotę 57,4 tys. zł, R270042 na 10,9 tys. zł, R290406 na 2,9 tys. zł, J100049 na 158,4 tys. zł, J100114 na 69,5 tys. zł, R270093 na 13,6 tys. zł, J100088 na 336,7 tys. zł, J000013 na 1 026,4 tys. zł, N003298 na 10,3 tys. zł, J000299 na 48,2 tys. zł, J000310 na 0,2 tys. zł, J000299 na 47,8 tys. zł.

wpływ miały: nieefektywna egzekucja z nieruchomości wobec niezaspokojenia wierzyciela w ramach podziału sum uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości; zgon podatnika, a w efekcie tego, długo prowadzone postępowania spadkowe, skutkujące upływem terminu dochodzenia należności od spadkobierców; brak możliwości prowadzenia egzekucji wobec tzw. martwych spółek; brak organów zarządzających spółkami (brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie). Przedawnione należności objęte badaną próbą zostały odpisane w ewidencji księgowej Urzędu.

(akta kontroli str. 875-876, 877-879, 1271-1292)

2.11. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu, pracownicy odpowiedzialni za windykację podejmowali działania analityczne, aby nie dochodziło do przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych, polegające m.in. na: weryfikacji kont podatników; analizie pod kątem możliwości wyegzekwowania zaległości; wystawianiu upomnień; skierowaniu egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych do organów do tego uprawnionych; zasięgnięciu informacji z właściwych miejscowo urzędów skarbowych dotyczących prowadzonych przez nie postępowań egzekucyjnych i zastosowanych środków egzekucyjnych w celu ustalenia, na jakim etapie jest postępowanie egzekucyjne, jak również, czy doszło do skutecznego przerwania lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia. W sytuacji gdy tytuły wykonawcze zwracane są przez organ egzekucyjny z powodu bezskuteczności egzekucji, aby nie dopuścić do przedawnienia należności ponawiane są próby egzekucji poprzez wystawienie ponownie tytułów wykonawczych, ponieważ sytuacja materialna podatnika z czasem mogła ulec poprawie; wnioskowaniu o przeprowadzenie licytacji z nieruchomości przez organy do tego uprawnione; przyłączaniu wierzytelności do prowadzonej już egzekucji z nieruchomości (doprowadzenie do zbiegu egzekucji i uczestniczenie w egzekucji jako jeden z wielu wierzycieli); przenoszeniu odpowiedzialności na spadkobierców jak i na osoby trzecie; podejmowaniu czynności w celu zabezpieczenia należności przed przedawnieniem poprzez dokonanie odpowiedniego wpisu na hipotekę.

Głównymi przyczynami przedawnień zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wg wyjaśnień zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu były: brak rachunków bankowych i innych wierzytelności, z których można prowadzić egzekucję; brak nieruchomości o wartości handlowej, brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję i na którym można ustanowić zabezpieczenie w postaci wpisu hipoteki przymusowej (np. gdy dłużnikiem jest dzierżawca, czy posiadacz samoistny), trudności w ustaleniu miejsca zamieszkania, siedziby czy miejsc prowadzenia działalności w przypadku, gdy adresy są niezgodne ze zgłoszonymi do urzędu, brak zarządu spółek handlowych (tzw. martwe spółki). W każdym roku w terminie do 15 czerwca i 15 grudnia dokonywana była weryfikacja sald pod kątem występowania należności przedawnionych i nieściągalnych. Gdy pierwotny termin zapłaty wskazywał na przedawnienie należności, ustalano, czy nastąpiło przerwanie lub zawieszenie biegu przedawnienia. Gdy należność uległa przedawnieniu, sporządzano kartę przedawnienia i ostatecznie wyksięgowywano z ewidencji należności.

Pracownicy odpowiedzialni za windykację podejmowali działania analityczne, aby nie dochodziło do przedawnień zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych. Działania te polegały m.in. na: weryfikacji kont dłużników, analizie pod kątem możliwości wyegzekwowania zaległości, wysyłaniu wezwań, kierowaniu sprawy o wszczęcie postępowania sądowego, monitorowaniu podejmowanych działań przez radcę prawnego, w tym zapytania o przebieg postępowania i podjętych działaniach. W każdym roku budżetowym, w terminie do 15 czerwca i 15 grudnia dokonywano

weryfikacji sald pod kątem występowania należności przedawnionych i nieściągalnych. Weryfikacja była podstawą inicjowania działań w zakresie niedopuszczania do powstawania przedawnień powstałych zaległości lub dokonywania odpisu należności przedawnionych.

(akta kontroli str. 653-654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych, stanowiącej załącznik nr 8 do polityki rachunkowości⁹⁰ (§ 29-30), termin do wysłania upomnienia określono aż do 60 dni po terminie płatności należności.

(akta kontroli str. 230-247)

Stosownie do dyspozycji art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹¹, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Poniżej wymienione rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych wskazują, że upomnienie należy przesłać niezwłocznie po upływie terminu płatności należności.

Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁹², wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany oraz jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Upomnienie powinno być przesłane nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁹³ oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁹⁴, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne. Upomnienie przesyła się również w sytuacji gdy zaległość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

Na zbyt ogólne postanowienia w określeniu terminów prowadzonego postępowania wierzyciela należności wobec dłużników⁹⁵, nieprecyzyjne ustalenie terminów działań oraz nieprzestrzeganie ustalonych zasad postępowania w zakresie terminów podejmowania działań wobec dłużników, którzy nie dotrzymują terminów regulowania należności w terminie – uwagę zwracał trzykrotnie Audytor Wewnętrzny Urzędu w sprawozdaniach z przeprowadzonych audytów „Ustalanie i dochodzenie

⁹⁰ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 45/2018 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości (ze zm.).

⁹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm. (uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.).

⁹³ Dz. U. poz. 1294 (uchylony 20 lutego 2021 r.).

⁹⁴ Dz. U. poz. 2083.

⁹⁵ Co mogło stanowić podstawę do różnej interpretacji w zakresie obowiązujących terminów, które należy przestrzegać w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym.

należności” (2020 r.), „Windykacja należności” (2021 r.), „Księgowanie i windykacja należności cywilnoprawnych” (2022 r.). Skutkiem stwierdzonych ustaleń i rekomendacji Audytora, oceniono, że system kontroli zarządczej w ww. badanych obszarach funkcjonował w sposób ograniczony (w ograniczonym stopniu).

(akta kontroli str. 22-23, 708-711, 712-714, 715-717)

Skarbnik wyjaśnił: (...) W wyniku przeprowadzonego audytu w zakresie kontroli terminowej realizacji należności publicznoprawnych i ich windykacji (rok 2020), w sprawozdaniu z tego zadania audytor podniósł, iż w § 32 Polityki rachunkowości, będącej załącznikiem do ww. zarządzenia znajdują się zbyt ogólne postanowienia w określeniu terminów prowadzonego postępowania wierzyciela należności (gminy) wobec dłużników, w stosunku do terminów wynikających z obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów (...) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (...) i rekomendował dokonanie zmian w tym zakresie (...). Zarządzeniem nr 308/2020 Burmistrza (...) nastąpiło doprecyzowanie terminów wysyłania upomnień w zakresie należności publicznoprawnych w następujący sposób: ‘Jeżeli należność: a) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, wysyła się niezwłocznie upomnienie, jednak nie później niż do 60 dni po terminie płatności, b) nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, wysyła się upomnienie raz do roku, jednak nie później niż w grudniu’ i w ten sposób zrealizowano rekomendację audytora. Tym samym zarządzeniem (...) nastąpiło doprecyzowanie również terminów wysyłania upomnień w zakresie należności podatkowych i opłat lokalnych. Terminy są takie same, jak w przypadku należności publicznoprawnych. Audytor nie wniósł żadnych zastrzeżeń do wprowadzonych zmian opisujących terminy wysyłania upomnień. (...) W sprawozdaniu z zadania audytowego dot. należności podatkowych i opłat lokalnych audytor nie zakwestionował również terminu do 60 dni wysyłania upomnień po terminie płatności, o którym mowa w Zarządzeniu nr 308/2020 (...). Odniósł się do wysyłania upomnień wobec konkretnych podatników po terminie dłuższym niż określonym w ww. zarządzeniu. W odpowiedzi na wystąpienie audytora poinformowano, iż termin nie został zachowany z uwagi na wystąpienie stanu epidemii (2020 i 2021 r.). Terminy wysyłania upomnień, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, (...) uważam, że są nierealne do zrealizowania biorąc pod uwagę szeroką merytorykę i zakres obowiązków pracowników zajmujących się windykacją należności wierzyciela, jakim jest burmistrz, wójt, czy prezydent miasta. (...) określone terminy w rozporządzeniu mają charakter instrukcyjny czyli taki termin wykonania określonej czynności w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, że jego niedotrzymanie nie powoduje skutków prawnych, co pozwala na ich doprecyzowanie w wewnętrznych uregulowaniach. W przypadku wierzyciela – Burmistrza (...), windykacją podatków i opłat zajmują się trzy osoby. Tylko w latach 2019-2022 pracownicy ci wystawili łącznie ok. 8 000 upomnień, ok. 3 200 tytułów wykonawczych. W zakresie ich obowiązków służbowych jest również aktualizacja i wycofania tytułów wykonawczych, zapytania o stan postępowań egzekucyjnych, prowadzenie również spraw trudnych, jak postępowań wobec: tzw. trudnych dłużników, martwych spółek, przenoszenie odpowiedzialności na spadkobierców, osoby trzecie, co jest bardzo czasochłonne i wiąże się to z dużym nakładem pracy. Zakres merytoryczny związany z windykacją należności, jak wspomniano jest bardzo szeroki, do tego dochodzi masowe wysyłanie upomnień i tytułów wykonawczych. Z tych względów w procedurze wewnętrznej w przypadku wysyłania upomnień zdecydowano się na termin nie później niż do 60 dni, ponieważ taki termin może zapewnić adekwatną, skuteczną i efektywną pracę pracowników windykacji, i jest to podejście realistyczne oparte na praktyce. (...) praktykowane jest

wysyłanie przez wierzycieli upomnień w terminach dłuższych niż wynikających z ww. rozporządzenia. W procedurach wewnętrznych innych wierzycieli również występują dłuższe terminy wysyłania upomnień do dłużników.

(akta kontroli str. 700-701, 702-704)

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie terminu do 60 dni w wewnętrznych regulacjach Urzędu na wystawianie upomnień, jest zbyt długim w odniesieniu do terminu „niezwłocznie” wskazanego w ww. rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W związku z tym nie znajdują uzasadnienia wyjaśnienia Skarbnika powołujące się m.in. na problemy kadrowe lub praktykę innych wierzycieli w tym zakresie.

2. W Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych stanowiącej załącznik nr 8 do polityki rachunkowości określono zbyt długie terminy do sporządzenia tytułów wykonawczych w odniesieniu do zasad efektywnej i sprawnej windykacji zaległości oraz dbałości o rzetelne pozyskiwanie dochodów własnych. Postanowienia Instrukcji w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych podlegały zmianom i zostały określone w następujący sposób:

- Jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały zapłacone, sporządza się tytuły wykonawcze celem dokonania egzekucji administracyjnej. Dla podatków płaconych w 4 ratach tytuły wykonawcze sporządza się nie rzadziej niż dwa razy do roku po dwie raty, jednak nie później niż za dwie pierwsze raty do końca sierpnia, a za dwie drugie raty do końca lutego roku następnego. Dla podatków płaconych miesięcznie (podatek od nieruchomości osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej) tytuły wykonawcze sporządza się po każdej racie (zaliczce) do 30 dni powyżej 500 zł, natomiast poniżej 500 zł raz na 3 miesiące. Dla opłat tytuły wykonawcze sporządza się do 30 dni od wydania decyzji określającej należność (§ 30 pkt 8-9 Instrukcji⁹⁶).
- W celu dokonania egzekucji administracyjnej wystawia się tytuły wykonawcze. Tytuły wykonawcze wystawia się na podstawie decyzji lub deklaracji podatkowej. W przypadku, gdy egzekucja administracyjna wszczynana jest po uprzednim doręczeniu upomnienia, dla podatków płaconych w: a) 1 racie – tytuły wykonawcze wystawia się do końca lutego następnego roku, b) 2 ratach – tytuły wykonawcze wystawia się dwa razy do roku, jednak nie później niż za pierwszą ratę do końca czerwca, a za drugą ratę do końca grudnia, c) 4 ratach – tytuły wykonawcze sporządza się nie rzadziej niż dwa razy do roku po dwie raty, jednak nie później niż za dwie pierwsze raty do końca sierpnia, a za dwie drugie raty do końca lutego roku następnego, d) 12 ratach – tytuły wykonawcze wystawie się nie później niż do 30 dni od daty skutecznego doręczenia upomnienia. Dla opłat tytułu wykonawcze wystawie się nie później niż do 60 dni od daty skutecznego doręczenia upomnienia. W przypadku, gdy egzekucja administracyjna wszczynana jest bez uprzedniego doręczenia upomnienia, tytuły wykonawcze obejmujące należność pieniężną, której wysokość: a) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne – wystawia się niezwłocznie, jednak nie później niż za pierwsze półrocze do końca lipca, a za drugie półrocze do końca stycznia następnego roku, b) nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – wystawia się dwa razy do roku, jednak nie później niż za pierwsze półrocze do końca lipca, a za drugie półrocze do końca stycznia następnego roku (§ 30 pkt 9-12 Instrukcji⁹⁷ oraz § 29 pkt 9-12 Instrukcji⁹⁸). (akta kontroli str. 230-247)

⁹⁶ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 45/2018 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości.

⁹⁷ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 308/2020 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

Stosownie do dyspozycji art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru.

Postępowania w sprawie dochodzenia należności publicznoprawnych powinny być prowadzone rzetelnie i szybko, w celu zachowania możliwie krótkiego okresu od powstania zaległości do jej wyegzekwowania.

Skarbnik wyjaśnił, m.in., że w wyniku przeprowadzonego audytu w zakresie kontroli terminowej realizacji należności publicznoprawnych i ich windykacji (rok 2020), w sprawozdaniu z tego zadania audytor podniósł, iż w § 32 Polityki rachunkowości, będącej załącznikiem do ww. Zarządzenia znajdują się zbyt ogólne postanowienia w określeniu terminów prowadzonego postępowania wierzyciela należności (gminy) wobec dłużników, w stosunku do terminów wynikających z obwieszczenia ministra rozwoju i finansów (...) i rekomendował dokonanie zmian w tym zakresie. (...) W związku z audytem oraz mając na uwadze ww. rozporządzenie, jak również kierując się racjonalnością gospodarowania środkami publicznymi, zarządzeniem nr 308/2020 Burmistrza (...) nastąpiło doprecyzowanie terminów wysyłania tytułów wykonawczych w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz należności publicznoprawnych i tym samym zrealizowano rekomendację audytora. (...) Audytor nie wniósł żadnych zastrzeżeń do zmian terminów wystawiania tytułów wykonawczych, o których mowa wyżej. Pozostałe 2 audyty dotyczyły windykacji należności podatkowych i opłat lokalnych (2021 rok) oraz należności cywilnoprawnych (2022 rok). W sprawozdaniu z zadania audytowego dot. należności podatkowych i opłat lokalnych audytor nie zakwestionował również terminów wystawiania tytułów wykonawczych, o którym mowa w Zarządzeniu nr 308/2020 Burmistrza (...). Odnosił się do wystawiania tytułów wykonawczych wobec konkretnych podatników po terminie dłuższym niż określonym w ww. Zarządzeniu. W odpowiedzi na wystąpienie audytora poinformowano, iż terminy te nie zostały zachowane z uwagi na wystąpienie stanu epidemii (2020 i 2021 r.). Ponadto uważam, że określone terminy w rozporządzeniu mają charakter instrukcyjny czyli taki termin wykonania określonej czynności w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, że jego niedotrzymanie nie powoduje skutków prawnych, co pozwala na ich doprecyzowanie w wewnętrznych uregulowaniach. W przypadku wierzyciela – Burmistrza (...), windykacją podatków i opłat zajmują się 3 osoby. Tylko w latach 2019-2022 pracownicy ci wystawili łącznie ok. 8 000 upomnień, ok. 3 200 tytułów wykonawczych. W zakresie ich obowiązków służbowych jest również aktualizacja i wycofania tytułów wykonawczych, zapytania o stan postępowań egzekucyjnych, prowadzenie również spraw trudnych, jak postępowań wobec: tzw. trudnych dłużników, martwych spółek, przenoszenie odpowiedzialności na spadkobierców, osoby trzecie, co jest bardzo czasochłonne i wiąże się to z dużym nakładem pracy. Zakres merytoryczny związany z windykacją, jak wspomniano jest bardzo szeroki, do tego dochodzi masowe wysyłanie upomnień i tytułów wykonawczych. Z tych względów, jak również kierując się racjonalnością gospodarowania środkami publicznymi, w procedurze wewnętrznej w przypadku wystawiania tytułów wykonawczych zdecydowano się na terminy tam wskazane, ponieważ takie terminy mogą zapewnić adekwatną, skuteczną i efektywną pracę pracowników windykacji.

(akta kontroli str. 863-867, 870-873)

NIK zauważa, że problemy kadrowe Urzędu oraz duża ilość spraw (podnoszone w wyjaśnieniach Skarbnika) nie stanowią uzasadnienia do wydłużania czasu na

⁹⁸ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 173/2021 Burmistrza Polic z 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

czynności windykacyjne w procedurach wewnętrznych. To konieczność szybkiego i sprawnego dochodzenia należności winna skutkować określeniem możliwie najkrótszego czasu od powstania zaległości do jej wyegzekwowania.

3. Przed podjęciem czynności windykacyjnych w poniższych przypadkach, nie podejmowano wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków. Rzeczone zaniechanie wystąpiło w 57 na 66 objętych szczegółowym badaniem kontrolnym postępowaniach, w tym 11 postępowaniach (na 12 objętych badaniem) w 2019 r., w 16 (na 21) w 2020 r., w 12 (na 14) w 2021 r. i w 18 (na 19) w 2022 r.

(akta kontroli str. 718-859)

W latach objętych kontrolą obowiązek podejmowania działań informacyjnych został określony w załączniku nr 8 do polityki rachunkowości – Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych, w następujący sposób:

- w pierwszej kolejności podejmuje się działania zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązku dłużnika na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności rozporządzenia z 30 grudnia 2015 r. (§ 30 pkt 4 Instrukcji⁹⁹).

- W pierwszej kolejności przed wystawieniem upomnienia lub przed wystawieniem tytułu wykonawczego, jeśli nie ma obowiązku wystawienia upomnienia, podejmuje się działania informacyjne w postaci rozmowy telefonicznej, e-maila, faksu, zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązku dłużnika na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Działania informacyjne podejmuje się w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania informacyjne w stosunku do dłużnika podejmuje się dwukrotnie. Fakt przeprowadzenia działań informacyjnych należy udokumentować poprzez wprowadzenie w systemie informatycznym adnotacji na kartotece dłużnika. W adnotacji należy wskazać formę działania informacyjnego, datę przeprowadzenia oraz imię i nazwisko osoby, która je wykonała. Działania informacyjnych nie podejmuje się, gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności jest krótszy niż 6 miesięcy, a tytuł wykonawczy nie został wystawiony (§ 30 pkt 4-6 Instrukcji¹⁰⁰ oraz § 29 pkt 4-6 Instrukcji¹⁰¹).

Skarbnik wyjaśnił: *Pracownicy zajmujący się windykacją podatków i opłat przed podjęciem czynności windykacyjnych, wobec większości osób i podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych podjęli działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków w formie: kontaktów telefonicznych lub poprzez bezpośredni kontakt z dłużnikami. Działania informacyjne były również kontynuowane po doręczeniu dłużnikom upomnień. Podjęte działania informacyjne w przypadku wielu dłużników okazały się skuteczne, ponieważ dłużnicy uregulowali swoje zobowiązania. W systemie teleinformatycznym większość podjętych działań informacyjnych wobec dłużników zostało zaewidencjonowane. Dla pracowników wykonujących szereg zadań z zakresu windykacji należności gminnych, rejestrowanie i ewidencjonowanie działań informacyjnych jest ze względu na ich częstotliwość występowania bardzo czasochłonne, dlatego mogły zdarzyć się przypadki nieujęcia ich w ewidencji.*

⁹⁹ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 45/2018 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości.

¹⁰⁰ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 308/2020 Burmistrza Polic z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

¹⁰¹ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 173/2021 Burmistrza Polic z 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości.

Pracownicy dokładają jednak wszelkich starań, aby prowadzić ewidencję tych działań w stanie zadowalającym. Natomiast przypadki niepodjęcia wobec niektórych dłużników działań informacyjnych spowodowane było głównie nadmiarem pracy i spiętrzeniem zadań.

(akta kontroli str. 863-867, 868-869)

NIK zauważa, że wbrew wyjaśnieniom Skarbnika, w badanej próbie zaległości w Urzędzie w większości ww. przypadków w ogóle zaniechano podejmowania wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków i opłat lokalnych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków.

4. W poniższych postępowaniach upomnienia zostały wystawione nieterminowo, tj. w okresie od 31¹⁰² do 917 dni po terminie płatności zobowiązań podatkowych w łącznej kwocie¹⁰³ 744 129,46 zł¹⁰⁴, tj.:

- w 2019 r. - 1 427 zł po 45 dniach od powstania zaległości, 1 969,70 zł po 46 dniach, 7 999,50 zł po 66 dniach, 7 999,50 zł po 66 dniach, 16 519,30 zł po 68 dniach, 8 272 zł po 34 dniach, 9 626 zł po 73 dniach, 24 897,70 zł po 37 dniach, 4 655,70 zł po 195 dniach, 7 137,80 zł po 181 dniach, 7 095 zł po 153 dniach, 7 049,10 zł po 122 dniach, 7 003,90 zł po 92 dniach, 6 954,30 zł po 59 dniach, 6 912,10 zł po 31 dniach, 515,10 zł po 341 dniach, 7 336,40 zł po 313 dniach, 7 289,80 zł po 282 dniach, 7 244,60 zł po 252 dniach, 7 195 zł po 219 dniach, 7 152,90 zł po 191 dniach, 7 104,70 zł po 160 dniach, 7 058,10 zł po 128 dniach, 7 014,40 zł po 99 dniach, 6 967,80 zł po 68 dniach, 6 921,20 zł po 37 dniach, 2 921 zł po 139 dniach, 2 902,30 zł po 109 dniach, 2 881,80 zł po 76 dniach, 2 864,40 zł po 48 dniach, 2 857,60 zł po 38 dniach;
- w 2020 r.- po 5 953,80 zł po 158 i 35 dniach, 5 749 zł po 35 dniach, po 3 484,20 zł po 98 i 38 dniach, 1 728,20 zł po 36 dniach, po 7 816,10 zł po 102 i 42 dniach, po 4 018,60 zł po 93 i 31 dniach, po 5 173 zł po 216, 93, 31 dniach, 2 204,80 zł po 35 dniach, 1 587,50 zł po 86 dniach, po 1 514,70 zł po 105 i 45 dniach, 1 513 zł po 91 dniach, po 1 420 zł po 105 i 45 dniach, po 1 580 po 94 i 32 dniach, po 1 283,80 zł po 106 i 46 dniach, po 1 281 zł po 93 i 31 dniach, 7 705,90 zł po 128 dniach, 7 678 zł po 111 dniach, 7 632 zł po 83 dniach, 7 582,70 zł po 54 dniach, 7 564,60 zł po 42 dniach, 8 023 zł po 322 dniach, 7 974 zł po 292 dniach, 7 921 zł po 260 dniach, 7 877 zł po 231 dniach, 4 393,90 zł po 78 dniach, 4 365,50 zł po 45 dniach, 31 zł po 917 dniach, 15 zł po 899 dniach, 5 120 zł po 811 dniach, 5 100 zł po 780 dniach, 5 072 zł po 750 dniach, 5 041 zł po 717 dniach, 5 014 zł po 688 dniach, 4 986 zł po 658 dniach, 4 956 zł po 626 dniach, 4 934 zł po 597 dniach, 14 186 zł po 42 dniach, 588,80 zł po 75 dniach, 579 zł po 45 dniach, 579 zł po 43 dniach, 579 zł po 35 dniach, 578 zł po 42 dniach;
- w 2021 r. – po 8 209,78 zł po 101 i 38 dniach, 4 532 zł po 35 dniach, po 5 013 zł po 99 i 36 dniach, 2 486 zł po 32 dniach, 2 957 zł po 91 dniach, 5 901 zł po 141 dniach, po 6 106 zł po 205 i 144 dniach, 2 023 zł po 72 dniach, 11 857 zł po 163 dniach, 11 822 zł po 150 dniach, 11 752 zł po 122 dniach, 11 674 zł po 91 dniach, 11 594 zł po 59 dniach, 11 531 zł po 33 dniach, 11 566 zł po 48 dniach, 1 904 zł po 118 dniach, 1 899 zł po 105 dniach, 1 887 zł po 77 dniach, 1 875 zł po 46 dniach, 1 896 zł po 99 dniach, 1 884 zł po 69 dniach, 1 871 zł po 37 dniach, 1 470,80 zł po 42 dniach, 908 zł po 42 dniach, 908 zł po 35 dniach, 991 zł po 160 dniach;

¹⁰² NIK przyjmuje, że termin „niezwłocznie” wskazany w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych to termin do 30 dni na wystawienie upomnienia od upływu terminu płatności.

¹⁰³ Kwoty należności głównej i odsetek wskazane w upomnieniu.

¹⁰⁴ Na łączną wartość zbadanych upomnień w kwocie 926,2 tys. zł, tj. 80,3%.

- w 2022 r. – po 6 006 zł po 195 i 133 dniach, 4 907 zł po 136 dniach, po 10 967,60 zł po 198 i 136 dniach, po 6 725 zł po 195 i 133 dniach, 5 793 zł po 69 dniach, po 4 806 zł po 191 i 129 dniach, 1 560 zł po 35 dniach, 5 831,60 zł po 133 dniach, po 4 789,40 zł po 255, 193, 71 dniach, 975 zł po 202 dniach, 960 zł po 140 dniach, 915 zł po 31 dniach, 718 zł po 216 dniach, 705 zł po 153 dniach, 672 zł po 31 dniach, po 749 zł po 203 i 141 dniach, 681 zł po 266 dniach, 674 zł po 204 dniach, 642 zł po 82 dniach, 3 109 zł po 237 dniach, 3 100 zł po 222 dniach, 3 080 zł po 195 dniach, 3 054 zł po 164 dniach, 3 024 zł po 133 dniach, 2 991 zł po 103 dniach, 2 955 zł po 73 dniach, 2 915 zł po 42 dniach, 4 072 zł po 114 dniach, 4 058 zł po 98 dniach, 4 040 zł po 70 dniach, 3 996 zł po 39 dniach, 4 032 zł po 53 dniach, 4 013 zł po 41 dniach, 700,10 zł po 68 dniach, 794 zł po 36 dniach, 799 zł po 31 dniach, 2 294 zł po 113 dniach, 2 284 zł po 84 dniach, 2 236 zł po 54 dniach.

(akta kontroli str. 718-859)

Skarbnik wyjaśnił, że

- w 2019 r. - *pracownicy zajmujący się windykacją podatków i opłat na podstawie wykazów zaległości systematycznie przygotowywali upomnienia. Upomnienia wysłane były w najszybszym możliwym terminie, po zakończeniu innych zadań o charakterze priorytetowym tzn. związanych z zakończeniem bilansowym roku, wymiarem podatków lokalnych i zaksięgowaniem należności gminnych. Mogły zdarzyć się przypadki nieterminowego wystawiania upomnień, a spowodowane były głównie nadmiarem pracy i spiętrzeniem innych zadań windykacyjnych;*
- w latach 2020-2021 - *dynamiczne rozprzestrzenianie się wirusa SARS CoV-2 i wprowadzony stan epidemii wywarły ogromny wpływ na terminowe wnoszenie płatności przez zobowiązanych oraz wykonywanie zadań przez pracowników windykacji podatków i opłat. Wielu zobowiązanych zaczęło zmagać się z bardzo dużym spadkiem przychodów i nie regulowało płatności w terminie, natomiast pracownicy windykacji wykonywali pracę w trybie hybrydowym tj. część pracowników pracowała stacjonarnie, a inni w tym czasie wykonywali pracę zdalnie. W czasie epidemii została zamknięta kasa Banku PKO SA mieszcząca się w budynku Urzędu. To wszystko wpłynęło na terminowe regulowanie należności wobec Gminy oraz ilości i stan zaległości. W związku z tym, że wiele osób i podmiotów w czasie epidemii zaczęło zmagać się z bardzo dużym spadkiem przychodów, a także ograniczenia występujące w zakresie bezpośrednich kontaktów wymagały podjęcia trudnych decyzji. Dlatego rozumiejąc trudną sytuację podatników, Burmistrz (...) decyzją ustną wstrzymał wystawianie przez pracowników windykacji upomnień aby z jednej strony nie obciążać podatników dodatkowymi kosztami a z drugiej strony analizować rozwój sytuacji i podejmowane działania przez Rząd. Opóźnienia w działaniach windykacyjnych z roku 2020 spowodowane stanem epidemii miały bezpośredni wpływ na pracę pracowników windykacji w roku następnym tj. 2021, ponieważ spowodowały spiętrzenie zadań windykacyjnych;*
- w 2022 r. - *z początkiem roku nastąpiło wdrażanie zintegrowanego systemu do obsługi Gminy Police, w tym do obsługi podatków i opłat. Wdrażanie nowego systemu odbywało się etapowo. Pracownicy, w tym zajmujący się windykacją podatków i opłat musieli również wdrożyć się do wykonywanych zadań w nowym systemie, a to wymagało czasu. Możliwość generowania upomnień nastąpiła po uzyskaniu przez system technicznych możliwości, uzupełnieniu wszystkich niezbędnych parametrów w systemie, połączeniu z różnymi modułami zasilającymi danymi moduł windykacyjny i wspierającymi ten moduł, jak również po nabyciu przez pracowników umiejętności pracy w module windykacyjnym. Po wielu zgłoszeniach błędów w module windykacyjnym do wykonawcy systemu*

oraz podjętych próbach wygenerowania upomnienia, pierwsze upomnienia zostały wystawione w miesiącu wrześniu 2022 r.

(akta kontroli str. 863-867, 869-870)

5. 32 tytuły wykonawcze (na 81 zbadanych) na łączną kwotę 268 793,30 zł zostały wystawione z przekroczeniem terminów określonych w polityce rachunkowości Urzędu od 4 do 388 dni (a tytuły wykonawcze po dniu 10 lutego 2023 r. zostały wystawione dopiero w wyniku czynności kontrolnych NIK), i tak po: 10 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.39.2020 z 17 lipca 2020 r. na kwotę 1 776 zł, 14 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000184.2021 z 14 września 2021 r. na kwotę 3 026,80 zł, 16 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.10.2021 z 16 lutego 2021 r. na kwotę 7 809,40 zł, 20 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000225.2021 z 20 września 2021 r. na kwotę 8 378,30 zł, 20 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000227.2021 z 20 września 2020 r. na kwotę 5 122,20 zł, 21 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.000086.2019 z 27 września 2019 r. na kwotę 14 503,50 zł, 24 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000101.2021 z 24 marca 2021 r. na kwotę 818,60 zł, 27 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000284.2023 z 27 marca 2023 r. na kwotę 5 896 zł, 29 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.44.2020 z 2 września 2020 r. na kwotę 1 802 zł, 32 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000162.2023 z 27 stycznia 2023 r. na kwotę 1 759,20 zł, 49 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000283.2021 z 19 października 2021 r. na kwotę 5 930,90 zł, 53 i 5 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.54.2020 z 26 października 2020 r. na kwotę 2 378,10 zł, 56 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000197.2020 z 26 października 2020 r. na kwotę 3 579,10 zł, 71 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000398.2021 z 10 listopada 2021 r. na kwotę 6 163,40 zł, 80 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000228.2020 z 19 listopada 2020 r. na kwotę 1 659,80 zł, 80 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000237.2020 z 19 listopada 2020 r. na kwotę 1 482,30 zł, 95 dniach tytuł wykonawczy nr SW5.000019.2022 z 30 września 2022 r. na kwotę 1 016 zł, 103 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.000061.2021 z 6 grudnia 2021 r. na kwotę 119 190,70 zł, 138 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000111.2023 z 16 stycznia 2023 r. na kwotę 3 084 zł, 141 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000138.2023 z 19 stycznia 2023 r. na kwotę 2 877 zł, 142 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000151.2023 z 26 stycznia 2023 r. na kwotę 2 687 zł, 143 i 126 dniach tytuł wykonawczy nr SW9J.000078.2019 z 30 sierpnia 2019 r. na kwotę 8 877,70 zł, 148 dniach tytuł wykonawczy nr SW9N.000047.2021 z 26 stycznia 2021 r. na kwotę 5 229,60 zł, 158, 42 i 4 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000064.2021 z 6 grudnia 2021 r. na kwotę 19 360,10 zł, 175 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000193.2023 z 22 lutego 2023 r. na kwotę 4 794,50 zł, 175 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000172.2023 z 22 lutego 2023 r. na kwotę 4 995,40 zł, 205 i 31 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000292.2022 z 28 marca 2023 r. na kwotę 4 460,40 zł, 208 i 28 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000308.2023 z 28 marca 2023 r. na kwotę 2 993,30 zł, 209 i 27 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000275.2023 z 27 marca 2023 r. na kwotę 6 861 zł, 255 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000052.2022 z 10 listopada 2022 r. na kwotę 5 051 zł, 326 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000145.2023 z 20 stycznia 2023 r. na kwotę 2 869 zł, 388 dniach tytuł wykonawczy nr SW1.000261.2023 z 23 marca 2023 r. na kwotę 2 361 zł.

(akta kontroli str. 718-859)

Skarbnik wyjaśnił, że:

- w 2019 r. - *pracownicy zajmujący się windykacją podatków i opłat tytuły wykonawcze przygotowywali systematycznie na podstawie upomnień, które po odbiorze przez zobowiązanych musiały w każdym przypadku zostać zweryfikowane pod kątem uregulowania zaległości. W stosunku do dłużników, którzy nie uregulowali należności wystawione zostały tytuły wykonawcze*

- i wysyłane do odpowiednich urzędów skarbowych, w najszybszym możliwym terminie, po zakończeniu innych zadań o charakterze priorytetowym tzn. związanych z zakończeniem bilansowym roku, wymiarem podatków lokalnych i zaksięgowaniem należności gminnych. Mogły zdarzyć się przypadki nieterminowego wystawiania tytułów wykonawczych, a spowodowane były głównie nadmiarem pracy i spiętrzeniem innych zadań windykacyjnych;*
- w latach 2020-2021 - dynamiczne rozprzestrzenianie się wirusa SARS CoV-2 i wprowadzony stan epidemii wywarły ogromny wpływ na terminowe wnoszenie płatności przez zobowiązanych oraz wykonywanie zadań przez pracowników windykacji podatków i opłat. Wielu zobowiązanych zaczęło zmagać się z bardzo dużym spadkiem przychodów i nie regulowało płatności w terminie, natomiast pracownicy windykacji wykonywali pracę w trybie hybrydowym tj. część pracowników pracowała stacjonarnie, a inni w tym czasie wykonywali pracę zdalnie. W czasie epidemii została zamknięta kasa Banku PKO SA mieszcząca się w budynku Urzędu. To wszystko wpłynęło na terminowe regulowanie należności wobec Gminy oraz ilości i stan zaległości. W związku z tym, że wiele osób i podmiotów w czasie epidemii zaczęło zmagać się z bardzo dużym spadkiem przychodów, a także ograniczenia występujące w zakresie bezpośrednich kontaktów wymagały podjęcia trudnych decyzji. Dlatego rozumiejąc trudną sytuację podatników, Burmistrz (...) decyzją ustną wstrzymał wystawianie przez pracowników windykacji tytułów wykonawczych aby z jednej strony nie obciążać podatników dodatkowymi kosztami a z drugiej strony analizować rozwój sytuacji i podejmowane działania przez Rząd. Opóźnienia w działaniach windykacyjnych z roku 2020 spowodowane stanem epidemii miały bezpośredni wpływ na pracę pracowników zajmujących się windykacją w roku następnym tj. 2021, ponieważ spowodowały spiętrzenie zadań windykacyjnych. Z dniem 1 lipca 2021 roku został uruchomiony przez Ministerstwo Finansów system teleinformatyczny, który umożliwia wierzycielom m.in. elektroniczne sporządzanie i przekazywanie tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych jako organów egzekucyjnych. Uruchamianie tego systemu od strony Ministerstwa, a potem integrowanie z systemem wierzyciela powodowało wiele trudności technicznych i skutkowało również opóźnieniami w wystawieniu tytułów wykonawczych przez pracowników windykacji;*
 - w 2022 r. - z początkiem roku nastąpiło wdrażanie zintegrowanego systemu do obsługi Gminy Police, w tym do obsługi podatków i opłat. Wdrażanie nowego systemu odbywało się etapowo. Pracownicy, w tym zajmujący się księgowaniem płatności i opłat oraz windykacją podatków i opłat musieli również wdrożyć się do wykonywanych zadań w nowym systemie, a to wymagało czasu. Z tych powodów wystąpiły opóźnienia w księgowaniu wpłat należności gminnych, co z kolei spowodowało opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych spowodowane były również technicznymi błędami systemu, co wymagało jego naprawy oraz uzupełnianiem przez pracowników zajmujących się wymiarem podatku niezbędnych danych koniecznych do wystawiania tytułów wykonawczych, a to jest proces czasochłonny. Możliwość generowania tytułów wykonawczych i przesyłania na bramkę organów egzekucyjnych bezpośrednio z systemu wierzyciela nastąpiła po uzyskaniu przez system technicznych możliwości, uzupełnieniu wszystkich niezbędnych parametrów w systemie, połączeniu z różnymi modułami zasilającymi danymi moduł do wystawiania tytułów wykonawczych (eTW) i wspierającymi ten moduł, jak również po nabyciu przez pracowników umiejętności pracy w module eTW.*

(akta kontroli str. 863-867, 873-874)

6. W przypadku podatnika N004428 pomimo bezskutecznego upływu terminu do zapłaty nie dochodzą zaległości i nie wystawiono tytułu wykonawczego na łączną kwotę zaległości 7 330 zł (II, III i IV rata podatku od nieruchomości z terminami płatności odpowiednio 16 maja, 15 września i 15 listopada 2022 r.¹⁰⁵

(akta kontroli str. 799-802)

Stosownie do dyspozycji art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że z początkiem roku 2022 nastąpiło wdrażanie zintegrowanego systemu Gminy (...), w tym do obsługi podatków i opłat. Pracownicy zajmujący się windykacją podatków musieli wdrożyć się do wykonywanych zadań w nowym systemie. Podczas wdrażania nowego systemu przez wykonawcę pojawiło się wiele błędów, które uniemożliwiały wygenerowanie tytułów wykonawczych, w tym dla identyfikatora N004428 – brak niektórych danych w module KOS, niezgodność id osoby i id pism. Tytuł wykonawczy dla wskazanego identyfikatora zostanie wystawiony niezwłocznie po usunięciu błędów systemowych.

(akta kontroli str. 1293-1294, 1297)

7. W 29 przypadkach¹⁰⁶ (z 40 badanych) zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz dzierżawy na łączną kwotę 106 684,13 zł (tj. 67,2% zbadanej kwoty zaległości) nie podejmowano działań zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku oraz działań informacyjnych wobec podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 1260-1264)

Zgodnie z § 33 ust. 4¹⁰⁷ Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych: w pierwszej kolejności podejmuje się działania zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązku dłużnika na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Zgodnie z § 33 ust. 3 i 4¹⁰⁸ Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych oraz § 32 ust. 3 i 4¹⁰⁹ Instrukcji w sprawie zasad rachunkowości: w pierwszej kolejności podejmuje się działania informacyjne w postaci rozmowy telefonicznej, e-maila, faksu, zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązku dłużnika. Działania informacyjne podejmuje się w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania informacyjne podejmuje się dwukrotnie. Fakt przeprowadzenia działań informacyjnych należy udokumentować poprzez wprowadzenie w systemie informatycznym adnotacji na kartotece dłużnika. W adnotacji należy wskazać formę działania informacyjnego, datę przeprowadzenia oraz imię i nazwisko osoby, która je wykonała.

(akta kontroli str. 1244-1258)

¹⁰⁵ Tytuły wykonawcze nie zostały wystawione do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

¹⁰⁶ Dotyczy spraw o nr: W000551, W001272, W000907, W002145, W004090, W004499, W005377, W005980, W000749, W0004090, W004226, W004499, W004835, W005980, U012871, W000749, W004499, W004090, W004835, W005980, U012871, K45, K392, K268, K240, K4, U012871, K387, K261.

¹⁰⁷ Obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

¹⁰⁸ Obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

¹⁰⁹ Obowiązującym w okresie od 1 lipca 2021 r.

Skarbnik wyjaśnił: *Przed podjęciem czynności windykacyjnych, wobec większości osób zalegających z terminowym wnoszeniem należności cywilnoprawnych podejmowane były działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków w formie: kontaktów telefonicznych lub poprzez bezpośredni kontakt z dłużnikami. (...) W systemie teleinformatycznym większość podjętych działań informacyjnych wobec dłużników została zaewidencjonowana. Rejestrowanie i ewidencjonowanie działań informacyjnych jest ze względu na ich częstotliwość występowania bardzo czasochłonne, dlatego mogły zdarzyć się przypadki nieujęcia ich w ewidencji. Pracownik zajmujący się windykacją należności cywilnoprawnych dokłada wszelkich starań, aby prowadzić ewidencję tych działań w sposób zadowalający. Natomiast przypadki niepodjęcia wobec niektórych dłużników działań informacyjnych spowodowane było głównie nadmiarem pracy, spiętrzeniem zadań albo brakiem numerów telefonów do dłużników.*

(akta kontroli str. 1267-1268)

8. W przypadku 16 dłużników¹¹⁰ (z 40 badanych) z tytułu użytkowania wieczystego oraz dzierżawy na łączną kwotę 60 683,95 zł (tj. 38,2% zbadanej kwoty zaległości) wezwania do zapłaty zostały sporządzone z przekroczeniem terminów, określonych w Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych oraz Instrukcji w sprawie zasad rachunkowości od 1 do 189 dni¹¹¹.

(akta kontroli str. 1260-1264)

Zgodnie z § 33 ust. 5¹¹², § 33 ust. 7¹¹³ Instrukcji w sprawie pobierania oraz gromadzenia dochodów budżetowych oraz § 32 ust. 7¹¹⁴ Instrukcji w sprawie zasad rachunkowości: jeżeli należności płacone raz w roku nie zostały zapłacone w terminie płatności, sporządza się wezwanie do zapłaty, nie później niż do 60 dni po terminie płatności i wysyła za potwierdzeniem odbioru, natomiast do należności płaconych miesięcznie - w terminie do 45 dni po zakończonym kwartale.

(akta kontroli str. 1244-1258)

Skarbnik wyjaśnił, że w 2019 r. - *pracownik windykacji należności cywilnoprawnych na podstawie wykazów zaległości systematycznie przygotowywał wezwania do zapłaty. Wezwania wysłane były w najszybszym możliwym terminie. Mogły zdarzyć się przypadki nieterminowego wystawienia wezwania do zapłaty, a spowodowane były zbyt późnym naliczeniem w systemie należności cywilnoprawnych przez wydział za to odpowiedzialny jak również wynikały ze spiętrzenia innych zadań windykacyjnych; w 2020 r. - dynamiczne rozprzestrzenianie się w roku 2020 wirusa SARS CoV-2 i wprowadzony stan epidemii wywarły ogromny wpływ na terminowe wnoszenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przez zobowiązanych w roku 2021 i miały bezpośrednie przełożenie na ilość i stan zaległości oraz pracę pracowników windykacji w tymże roku;*

w 2021 r. - wielu zobowiązanych zaczęło zmagać się z bardzo dużym spadkiem przychodów i przestało regulować płatności w terminie, natomiast pracownicy windykacji rozpoczęli wykonywać pracę w trybie hybrydowym tj. część pracowników pracowała stacjonarnie, a inni w tym czasie wykonywali pracę zdalnie. W czasie epidemii została zamknięta kasa Banku PKO SA mieszcząca się w budynku Urzędu. To wszystko z kolei wpłynęło na terminowe regulowanie należności wobec Gminy

¹¹⁰ Dotyczy spraw o nr: W005609, W005951, W005980, W005997 - o jeden dzień; U012871 - o dwa dni; K240 - o 21 dni; K392, K268, K387, K261 - o 38 dni; G.Ł. - o 62 dni; W000551 - o 68 dni; W002145 - o 114 dni; K45 - o 101 dni; W005951 - o 134 dni; K4 - o 189 dni.

¹¹¹ Jeden dzień (cztery przypadki); 38 dni (cztery przypadki); dwa, 21, 62, 68, 101, 114, 134, 189 dni (po jednym przypadku).

¹¹² Obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

¹¹³ Obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

¹¹⁴ Obowiązującym w okresie od 1 lipca 2021 r.

oraz ilości i stan zaległości w roku 2021. (...) Mogły zdarzyć się przypadki nieterminowego wystawiania wezwań do zapłaty a spowodowane były głównie nadmiarem pracy i spiętrzeniem innych zadań windykacyjnych; w 2022 r. - z początkiem roku nastąpiło wdrażanie zintegrowanego systemu do obsługi Gminy Police, w tym do obsługi naliczenia i windykacji należności cywilnoprawnych. Wdrażanie nowego systemu odbywało się etapowo. W zakresie należności cywilnoprawnych wdrażanie nowego systemu obejmowało dwa merytoryczne wydziały: Wydział Gospodarki Gruntami - w zakresie naliczania tych należności oraz Wydział Finansowo - Budżetowy - w zakresie windykacji tych należności. W pierwszej kolejności pracownicy z obu wydziałów musieli uzupełnić wszystkie niezbędne w systemie parametry, a następnie wdrożyć się do wykonywanych zadań w nowym systemie i nabyć umiejętności poruszania się po swoich modułach. Następnie pracownicy Wydziału Gospodarki Gruntami dokonywali naliczeń należności cywilnoprawnych na poszczególnych kartach kontowych zobowiązanych w modułach obejmujących naliczania należności. Wprowadzone dane z tych modułów zasiliły z kolei moduły windykacyjne obejmujące należności cywilnoprawne i inne moduły wspierające moduły windykacyjne. Pojawiały się liczne błędy w funkcjonowaniu zarówno modułów do obsługi naliczenia, jak również do windykacji należności cywilnoprawnych, które wykonawca systemu poprawiał w różnym czasie. Po uzyskaniu przez system technicznych możliwości oraz podjętych próbach wygenerowania wezwania, pierwsze wezwania zostały wystawione w czerwcu 2022 r.

(akta kontroli str. 1268-1269)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych nie były prawidłowe, terminowe i skuteczne w opisanych w wystąpieniu pokontrolnym przypadkach (postępowania objęte próbami kontrolnymi). W latach objętych kontrolą nastąpił wzrost stanu zaległości z tytułu dochodów własnych. W polityce rachunkowości Urzędu zapisano i faktycznie realizowano kontrolę terminowości wpływów z tytułu dochodów własnych. Prowadzono windykację zaległości podatkowych i w opłatach lokalnych, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. NIK pozytywnie ocenia widoczne zmniejszenie przypadków i kwot przedawnienia zaległości z 86 przypadków na kwotę 693,3 tys. zł w 2019 r. do dwóch na kwotę 48,1 tys. zł w 2022 r. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły: zbyt długich terminów określonych w polityce rachunkowości do wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, niepodejmowania działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wnoszenia należności cywilnoprawnych (w 72,5% zbadanych spraw), podatków i opłat lokalnych, nieterminowego wystawiania wezwań do zapłaty (w 40% zbadanych spraw), upomnień i tytułów wykonawczych, niedochodzenia należności i niewystawienia tytułu wykonawczego.

OBSZAR

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 złożono do Urzędu ogółem 132 wnioski o udzielenie ulg podatkowych¹¹⁵ na łączną kwotę 4 900,6 tys. zł (z tego 39 wniosków na kwotę 1 415,1 tys. zł w 2019 r., 66 na kwotę 915,5 tys. zł w 2020 r., 12 na kwotę 261,1 tys. zł w 2021 r. i 15 na kwotę 2 308,9 tys. zł w 2022 r.). W wyniku

¹¹⁵ Z tego: 93 wnioski na łączną kwotę 2 190,4 tys. zł w sprawie umorzenia zaległości podatkowych; 10 wniosków na 1 213,2 tys. zł w sprawie odroczenia terminu płatności należności podatkowej; dwa wnioski na 50,5 tys. zł w sprawie rozłożenia płatności należności podatkowej na raty; 27 wniosków na 1 446,5 tys. zł w sprawie odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.

rozpatrzenia ww. wniosków, wydano łącznie 64 decyzje o udzieleniu ulg podatkowych (w zakresie całości lub części wnioskowanej kwoty)¹¹⁶ na kwotę ogółem 2 493,8 tys. zł (z tego 27 decyzji na kwotę 1 064,2 tys. zł w 2019 r., 22 na kwotę 285 tys. zł w 2020 r., osiem na kwotę 215,3 tys. zł w 2021 r. i siedem na kwotę 929,3 tys. zł w 2022 r.).

(akta kontroli str. 176, 177, 178, 179, 180)

3.2. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odwołań od decyzji do organu wyższej instancji (w związku z wydaniem przez Urząd decyzji administracyjnych niezgodnych z wnioskiem, w tym odmawiających przyznania ulgi).

(akta kontroli str. 96)

3.3. Badaniem kontrolnym objęto próbę 40 postępowań prowadzonych na wniosek stron i zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgę, tj. po 10 z każdego roku objętego kontrolą. W pierwszej kolejności do badania dobrano postępowania dotyczące umorzenia zaległości podatkowych (o najwyższej kwocie umorzonych zaległości, nie niższej niż 2 tys. zł). W przypadku, gdy w danym roku nie prowadzono takich postępowań, próbę uzupełniono do ww. 40 przypadków o postępowania dotyczące przyznania innych ulg w spłacie należności lub zaległości podatkowych (również według najwyższych kwot przyznanej ulgi, nie mniej niż 2 tys. zł).

W badanych postępowaniach dotyczących przyznawania ulg podatkowych w Urzędzie m.in.:

- a) zachowano zasadę pisemności postępowania,
- b) podejmowano działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym,
- c) zapewniono stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (w przypadku takiego obowiązku),
- d) rozpatrzono wnioski podatników zawierające wszystkie elementy,
- e) wzywano wnioskodawców o uzupełnienie wniosków w terminie 7 dni w przypadku braków,
- f) 34 postępowania (na 40) prowadzono terminowo (organ podatkowy wydawał decyzje w terminach, a w przypadku niezakończonych spraw w terminie, powiadamiano strony podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazywano nowy termin załatwienia sprawy) – pozostałe sprawy nie zostały załatwione terminowo, nie powiadamiano również stron o przyczynach niedotrzymania terminu i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3 i 4,
- g) prawidłowo dokumentowano postępowania, a zgromadzony materiał dowodowy potwierdzał wskazane we wniosku o ulgę przesłanki istnienia ważnego interesu podatnika/interesu publicznego,
- h) wydane decyzje administracyjne spełniały wymogi¹¹⁷ określone w Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 656-678)

¹¹⁶ Z tego: 39 decyzji na łączną kwotę 567,7 tys. zł o umorzeniu zaległości podatkowych; siedem decyzji na 1 239,6 tys. zł o odroczeniu terminu płatności należności podatkowej; dwie decyzje na 55,5 tys. zł o rozłożeniu płatności należności podatkowej na raty; 16 decyzji na 631 tys. zł o odroczeniu lub rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.

¹¹⁷ Tj. zawierały m.in.: oznaczenie organu podatkowego i datę jej wydania, oznaczenie strony oraz powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym – jeżeli od decyzji służy odwołanie, podpis osoby upoważnionej, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

W przypadku decyzji przyznających ulgi (inne niż umorzenie zaległości podatkowych), podatnicy, którym takie ulgi przyznano wywiązywali się z postanowień decyzji o ich przyznaniu (dokonywali zapłaty należności lub zaległości podatkowej w terminach wskazanych w decyzjach o przyznaniu ulgi). Jednakże w razie niedotrzymania terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej bądź terminu płatności którejkolwiek rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następowało wygaśnięcie decyzji z mocy prawa, a Urząd podejmował działania w celu wyegzekwowania niespłaconych należności wynikających z ww. decyzji. W Urzędzie dokonano odpisów umorzonych zaległości podatkowych po uprawomocnieniu się ww. decyzji¹¹⁸.

(akta kontroli str. 885-1068)

3.4-5. Rada nie podejmowała uchwał dotyczących wprowadzenia innych, niż ustawowe zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych. W badanym okresie (na wniosek strony¹¹⁹) wydano w 2019 r. jedną decyzję administracyjną o umorzeniu zaległości na kwotę 315 zł w opłacie od posiadania psów.

(akta kontroli str. 97-98, 99-100, 101-102, 103)

3.6. Uchwałą nr XIV/101/2011 Rady z 29 listopada 2011 r.¹²⁰ określono zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej mających charakter cywilnoprawny przypadających Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach¹²¹ i Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji w Policach¹²². W uchwale postanowiono m.in., że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym Burmistrz na wniosek dłużnika zaopiniowany pozytywnie przez dyrektora zakładu budżetowego może umorzyć całość lub część należności, odroczyć termin spłaty lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes gminy (§ 6 ust. 1). Jeżeli wartość należności głównej nie przekracza kwoty 40 000 zł, do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności przypadających ZGKiM i ZWiK uprawnieni są dyrektorzy tych jednostek. Jeżeli wartość należności głównej jest wyższa niż ww. kwota, do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności uprawniony jest Burmistrz (§ 6 ust. 2 i 3). Burmistrz oraz dyrektorzy gminnych jednostek organizacyjnych ZGKiM i ZWiK właściwi do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności głównej są również uprawnieni do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat odsetek od tych należności i innych należności ubocznych bez względu na ich wysokość, na zasadach określonych w uchwale (§ 7).

(akta kontroli str. 442-445, 446-448)

3.7. W latach 2019-2022 Burmistrz nie dokonywał umorzeń, odroczeń oraz nie rozkładał na raty należności pieniężnych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej mających charakter cywilnoprawny.

(akta kontroli str. 449)

3.8. W latach 2019-2022 udzielono ulg podatkowych i ulg w należnościach cywilnoprawnych, stanowiących pomoc publiczną na łączną kwotę 13 109,7 tys. zł

¹¹⁸ W dwóch przypadkach nie dokonano odpisów umorzonych zaległości podatkowych, przy czym decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych nie zostały wprowadzone do ewidencji księgowej.

¹¹⁹ Do Urzędu nie wpłynęły inne wnioski o umorzenie zaległości w opłatach lokalnych oraz o odroczenie terminu płatności opłaty lokalnej / zaległości w opłatach lokalnych i o rozłożenie płatności opłaty lokalnej / zaległości z tytułu opłaty lokalnej na raty.

¹²⁰ Ze zmianą załącznika w uchwale nr XXI/147/2012 Rady z 26 czerwca 2012 r.

¹²¹ Dalej: ZGKiM.

¹²² Dalej: ZWiK.

(411 przypadków), z tego na 3 213,3 tys. zł w 2019 r., 3 729,9 tys. zł w 2020 r., 2 786,6 tys. zł w 2021 r. i 3 379,9 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 24-69)

3.9. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 40 przypadków udzielenia przedsiębiorcom pomocy de minimis na łączną kwotę 2 464 tys. zł. Próbą objęto wytypowanych przedsiębiorców¹²³, którym przyznano ulgi w spłacie należności publicznoprawnych.

W Urzędzie przy udzielaniu podmiotom gospodarczym ulg w spłacie należności publicznoprawnych stosowano zasady udzielania pomocy publicznej. Wartość pomocy udzielonej poszczególnym podmiotom w okresie trzech lat budżetowych nie przekroczyła progów ustawowych.

(akta kontroli str. 473-478)

3.10. W badanej próbie wraz z wnioskami o udzielenie pomocy de minimis złożone zostały wszystkie informacje i dokumenty. Spełniono wymogi dotyczące dokumentowania pomocy de minimis, zgodnie z którymi podmiot ubiegający się o taką pomoc jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

a) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

b) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis.

Informacje podane przez wnioskodawców przedłożone zostały na właściwym formularzu oraz były one kompletne. W uzasadnionych przypadkach wnioskodawcy byli wzywani do uzupełnienia dokumentów. Tym samym zostały spełnione warunki wynikające z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹²⁴ i w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a¹²⁵.

Wnioskodawcy przedłożyli informacje dotyczące ich sytuacji ekonomicznej, w tym sprawozdania finansowe za okres ostatnich 3 lat obrotowych sporządzone zgodnie z przepisami o rachunkowości.

(akta kontroli str. 473-478)

3.11. Beneficjentom pomocy wydawano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis – zgodne ze wzorem¹²⁶ i (poza dwoma przypadkami opisanymi w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2) w dniu wydania decyzji (udzielenia pomocy publicznej). (akta kontroli str. 473-478)

¹²³ Badanie przeprowadzono na próbie 40 postępowań prowadzonych na wniosek stron i zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgę, tj. po 10 z każdego roku objętego kontrolą. W pierwszej kolejności do badania dobrano postępowania dotyczące umorzenia zaległości podatkowych (o najwyższej kwocie umorzonej zaległości, nie niższej niż 2 tys. zł). W przypadku, gdy w danym roku nie prowadzono takich postępowań, próbę uzupełniono do ww. 40 przypadków o postępowania dotyczące przyznania innych ulg w spłacie należności lub zaległości podatkowych (również według najwyższych kwot przyznanej ulgi, nie mniej niż 2 tys. zł).

¹²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 743, ze zm.

¹²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53 poz. 311 ze zm.).

¹²⁶ Stosownie do wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie (Dz. U. z 2018 r. poz. 350).

3.12. Dane dotyczące udzielonej pomocy de minimis przekazane Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) ujęte w sprawozdaniach były zgodne z wydanymi decyzjami o przyznaniu ulgi, zaświadczeniami o udzieleniu pomocy oraz inną dokumentacją potwierdzającą fakt udzielenia ulgi będącej pomocą de minimis. W 14 (na 40) przypadkach ww. sprawozdania były przekazywane nieterminowo, co zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 6.

(akta kontroli str. 479-516, 880-884)

3.13. W okresie objętym kontrolą Urząd, co do zasady terminowo publikował wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono na raty spłatę zobowiązań podatkowych w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, a także wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej. Wykazy te sporządzane były rzetelnie i zawierały informację w zakresie: wysokości udzielonych ulg kwot i ich przyczyn. Nieprawidłowość w tym zakresie wystąpiła w 2019 r., co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 7.

(akta kontroli str. 880-884)

W sprawie zasad przyjętych w zakresie podawania do publicznej wiadomości ww. wykazów w Urzędzie, w tym w szczególności sposobu, formy i okresu upubliczniania (BIP, tablice ogłoszeń w Urzędzie), oraz archiwizacji i jej formy, Burmistrz wyjaśnił m.in, że - *wykazy za 2019 r. podano do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu zgodnie z dyspozycją art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy (...) o finansach publicznych, zasadę taką przyjęto, gdyż zapisy tejże ustawy nie określają sposobu i formy podania do publicznej wiadomości, zatem pozostaje dowolność miejsca podania tych informacji, jednakże od 2021 r. przyjęto, iż wykazy począwszy od wykazów za 2020 r. będą podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie (...) Urzędu (...), - wykazy za 2019 r. były podane do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu (...), są zarchiwizowane w formie papierowej w rejestrze spraw (...), - wykazy za 2020 r. udostępniono w Biuletynie (...) Urzędu (...) 27 maja 2021 r., nadal są dostępne, - wykazy za 2021 r. również są nadal ogólnodostępne w Biuletynie (...) Urzędu (...) od dnia 30 maja 2022 r.*

(akta kontroli str. 1293-1294, 1296-1297)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo spełnienia przesłanek, Burmistrz nie wykonał obowiązku i nie rozłożył na raty dłużnikowi M.G. płatności wymagalnej na dzień 1 sierpnia 2022 r. należności pieniężnej w kwocie 49 203,52 zł¹²⁷ przysługującej ZGKiM, pomimo przypisania jemu tej kompetencji w § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr XIV/101/2011 Rady z 29 listopada 2011 r.¹²⁸ Ugodę w tej sprawie zawarł z dłużnikiem 11 października 2022 r. dyrektor ZGKiM.

(akta kontroli str. 637-641, 646-649)

Ww. uchwałą określono zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej mających charakter cywilnoprawny przypadających ZGKiM i ZWiK. W uchwale postanowiono m.in., że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym Burmistrz na wniosek dłużnika zaopiniowany pozytywnie przez dyrektora zakładu budżetowego może umorzyć

¹²⁷ Na którą składały się opłaty w kwocie 43 808,78 zł, odsetki 1 945,19 zł, koszty sądowe 3 449,55 zł.

¹²⁸ Ze zmianą załącznika w uchwale nr XXI/147/2012 Rady z 26 czerwca 2012 r.

całość lub część należności, odroczyć termin spłaty lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes gminy (§ 6 ust. 1). Jeżeli wartość należności głównej nie przekracza kwoty 40 000 zł, do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności przypadających ZGKiM i ZWiK uprawnieni są dyrektorzy tych jednostek. Jeżeli wartość należności głównej jest wyższa niż ww. kwota, do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności uprawniony jest Burmistrz (§ 6 ust. 2 i 3). Burmistrz oraz dyrektorzy gminnych jednostek organizacyjnych ZGKiM i ZWiK właściwi do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności głównej są również uprawnieni do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat odsetek od tych należności i innych należności ubocznych bez względu na ich wysokość, na zasadach określonych w uchwale (§ 7).

(akta kontroli str. 442-445, 446-448)

Stosownie do dyspozycji § 4 Statutu ZGKiM¹²⁹, nadzór nad Zakładem sprawuje Burmistrz Polic.

(akta kontroli str. 628-632)

Zakres pełnomocnictwa¹³⁰ udzielonego przez Burmistrza dla dyrektora ZGKiM nie obejmuje umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności przekraczających kwotę 40 000 zł.

(akta kontroli str. 633-634, 635-636)

Pomimo wcześniejszego przekazania¹³¹ wniosku dłużnika M.G. do załatwienia według właściwości oraz wbrew postanowieniom § 6 ww. uchwały z 29 listopada 2011 r., wyrażono zgodę¹³² dyrektorowi ZGKiM na rozłożenie na raty zadłużenia w kwocie przekraczającej 40 000 zł.

(akta kontroli str. 644, 645)

Zgodnie ze stanowiskiem radcy prawnego zawartym w wiadomości e-mail: czym innym jest podjęcie decyzji w kwestii zawarcia ugody, a czym innym techniczne jej wykonanie. Decyzję podejmuje tylko i wyłącznie Burmistrz (...), co wprost wynika z treści uchwały, Natomiast już po wyrażeniu przez Burmistrza (...) zgody na zawarcie ugody podpisać mogą ją zarówno sam Burmistrz, jak i Dyrektor Zakładu w ramach udzielonych mu pełnomocnictw.

(akta kontroli str. 642-643)

Burmistrz wyjaśnił, że w naszej ocenie sposób załatwienia powyższej sprawy był prawidłowy. Bezsprzecznie kompetencja do podejmowania decyzji w kwestii umorzenia, odroczenia terminu spłaty należności albo rozłożenia na raty co do zasady przysługuje Burmistrzowi (...), zaś dyrektorom zakładów budżetowych przypisano kompetencje do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności w przypadkach, w których należność główna nie przekracza kwoty 40 000 zł. W przedmiotowej sprawie dyrektor Zakładu (...) pozytywnie zaopiniował wniosek dłużnika o rozłożenie należności na raty. Następnie wniosek został mi przekazany. Po zapoznaniu się z przekazanym przez dyrektora Zakładu (...) wnioskiem zaakceptowałem go pozytywnie i pismem (...) wyraziłem zgodę na rozłożenie dłużnikowi na raty należności opiewającej na ponad 40 000 zł. Tym samym stosownie do regulacji § 6 ust. 1 uchwały (...) decyzja została podjęta przez

¹²⁹ Stanowiącego załącznik do uchwały nr X/68/2011 Rady Miejskiej w Policach z 21 czerwca 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia zakładu budżetowego.

¹³⁰ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 36/2020 Burmistrza Polic z 21 lutego 2020 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa dla dyrektora Zakładu Budżetowego o nazwie ZGKiM.

¹³¹ Pismem dyrektora ZGKiM nr ZGKiM.DZC.4126.1315.2022.WS z 17 sierpnia 2022 r.

¹³² Pismem nr GKM.7133.108.2022.BS z 7 września 2022 r.

organ właściwy – Burmistrza (...). Co prawda samo podpisanie ugody nastąpiło przez dyrektora Zakładu (...), ale to Burmistrz (...) wskazał warunki na jakich wyraża zgodę na zawarcie ugody. Zwrócić należy także uwagę, że stosownie do pkt 4 pełnomocnictwa, (...) dyrektor Zakładu (...) jest upoważniony do wykonywania czynności zobowiązujących i rozporządzających, których przedmiot nie przekracza jednorazowo wartości kwoty 1 000 000 zł. (...) umowa ugody jest czynnością prawną, powodującą powstanie zobowiązania pomiędzy stronami stosunku cywilnoprawnego. Na podstawie i na warunkach wyrażonej przeze mnie zgody, dyrektor Zakładu (...) był upoważniony do zawarcia ugody jako czynności zobowiązującej stosownie do pkt 4 pełnomocnictwa, będącego załącznikiem do zarządzenia (...) Burmistrza (...)."

(akta kontroli str. 679-680, 681-682)

Dyrektor ZGKiM poinformował: „(...) Na podstawie analizy komórki merytorycznej została uwzględniona we wniosku opinia o treści: ‘Wnioskuje o negatywne rozpatrzenie wniosku rozłożenia na raty zadłużenia w kwocie 49.203,52 zł (opłaty 43.808,78 zł, odsetki 1.945,19 zł, koszty sądowe 3.449,55 zł) z uwagi na to, iż należność główna przekracza kwotę 40.000 zł zgodnie z Uchwałą (...) organem decyzyjnym jest Burmistrz Polic’. (...) już na etapie analizy wniosku stwierdzono, zresztą trafnie konieczność podjęcia decyzji przez Burmistrza (...) w przedmiocie wniosku, co ukierunkowało dalsze działania w tym zakresie (...) opinia prawna została uzyskana od radcy prawnego świadczącego usługi prawne na rzecz Zakładu na podstawie umowy o świadczenie usług prawnych specjalizującego się zgodnie z przedmiotem umowy w świadczeniu obsługi prawnej głównie w zakresie pełnego procesu windykacji w zasobach administrowanych przez Zakład. Wskazany radca prawny zna: specyfikę działania Zakładu, proces windykacji (uczestniczył w opracowaniu procedury windykacyjnej), jak również orientuje się bardzo dobrze w tematyce prawa miejscowego stanowiącego podstawę stosowania ulg w obszarze windykacji zasobów mieszkaniowych. Zgodnie z treścią opinii prawnej Dyrektor Zakładu mógł podpisać przedmiotową ugody na podstawie pełnomocnictwa Burmistrza (...) Dyrektor Zakładu na dzień podpisania ugody posiadał ważne pełnomocnictwo udzielone Zarządzeniem (...), które upoważnia Dyrektora Zakładu do działania w ramach określonej statutem działalności Zakładu. Niewątpliwie do tych zadań należy administrowanie m.in. zasobem mieszkaniowym Gminy w tym wykonywanie czynności o charakterze technicznym o ile dotyczą realizacji spraw z zakresu określonego statutem (...) Z punktu widzenia przytoczonego powyżej stanu faktycznego należy uznać, że Zakład dopełnił daleko idącej staranności zmierzającej do załatwienia wniosku (...) zgodnie z obowiązującym prawem miejscowym. Należy podkreślić, że Burmistrz (...) podjął pozytywną decyzję o rozłożeniu na raty należności dłużnika wobec Zakładu w tym i wyraził zgodę na warunki ugody, które wprost zostały zawarte w treści ugody (...). Wobec zgody Burmistrza na wniosek dłużnika zostało zawarte porozumienie (zarówno wniosek dłużnika jak i zgoda Burmistrza miały formę pisemną). Dyrektor Zakładu dokonał jedynie czynności technicznej podpisania ugody (realizacji porozumienia) w oparciu o pełnomocnictwo ogólne, które zostało mu udzielone do prowadzenia działalności statutowej.

(akta kontroli str. 684-685, 686-699)

NIK zauważa, że wbrew wyjaśnieniom Burmistrza i informacji dyrektora ZGKiM, zawarcie ugody nie stanowi li tylko czynności technicznej, a udzielone dyrektorowi ZGKiM pełnomocnictwa nie pozwalały na jej podpisanie. Postanowienia ww. uchwały Rady nie przewidywały wyjątków od przyjętej reguły w zakresie podmiotu udzielającego ulgi.

W toku kontroli NIK sporządzona została opinia radcy prawnego Urzędu z 11 maja 2023 r., w której powołano argumentację zawartą w powyższych wyjaśnieniach Burmistrza.

(akta kontroli str. 705-707)

2. W dwóch przypadkach (decyzje nr FN.3114.01.2019.MM z 27 marca 2019 r. i FN.3114.03.2019.MM z 15 listopada 2019 r.)¹³³ zaświadczenia o pomocy de minimis zostały wystawione z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio jeden i trzy dni.

(akta kontroli str. 474)

Stosownie do dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie¹³⁴, zaświadczenie o pomocy de minimis i zaświadczenie o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wydaje się z urzędu w dniu udzielenia pomocy publicznej będącej pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, a w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji - wraz z tą decyzją w dniu jej wydania.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w części D ww. zaświadczenia poświadczono prawidłowo, iż pomoc udzielona została w dniu wydania decyzji. Wydanie zaświadczeń w następnym dniu roboczym, zamiast w dniu wydania decyzji (...) nie jest możliwe do ustalenia z uwagi na to, iż pracownik prowadzący oba postępowania nie pracuje w Urzędzie.

(akta kontroli str. 679-680, 683)

3. Pięć decyzji przyznających sześć ulg podatkowych (z 40 postępowań objętych badaniem) wydanych zostało z opóźnieniem wynoszącym od 88 do 579 dni¹³⁵:

- 88 dni – decyzja nr FN.3120.25.2020.MM z 17 września 2020 r. (odroczenie zapłaty należności podatkowej w kwocie 75 577 zł),
- 337 dni – decyzja nr FN.3120.58.2020.MM z 21 października 2021 r. (rozłożenie na raty zaległego podatku w kwocie 61 583 zł),
- 579 dni – decyzja nr FN.3120.01.2020.MM z 8 listopada 2021 r. (rozłożenie na raty zaległego podatku i umorzenie opłaty prolongacyjnej w łącznej kwocie 52 010,48 zł),
- 295 dni – decyzja nr FN.3120.44.2020.MM z 15 czerwca 2021 r. (rozłożenie na raty zaległego podatku w kwocie 21 600 zł),
- 367 dni – decyzja nr FN.3120.21.2020.MM z 21 czerwca 2021 r. (umorzenie i rozłożenie na raty zaległego podatku w łącznej kwocie 27 820 zł)

(akta kontroli str. 656-678)

Stosownie do dyspozycji art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

Ponadto w ww. sprawach, w toku prowadzonych postępowań nie zawiadamiano stron o każdym przypadku niezakończenia sprawy we właściwym terminie, nie podawano przyczyn niedotrzymania terminu i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 656-678)

Powyższe obowiązki organu zostały określone w art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.

¹³³ Kwoty udzielonej pomocy po 2,2 tys. zł.

¹³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 350.

¹³⁵ Po uwzględnieniu postanowień art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie jest możliwe ustalenie przyczyn dwóch ww. nieprawidłowości z uwagi na to, iż pracownik prowadzący wszystkie wyżej wymienione postępowania administracyjne nie pracuje w Urzędzie.

(akta kontroli str. 860-861, 862)

4. Księgi rachunkowe nie były prowadzone rzetelnie i bieżąco, tj. w ewidencji księgowej Urzędu stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 417 052,32 zł, w tym:

- nie wprowadzono niektórych elementów zawartych układów ratalnych/odroczenia terminu płatności podatku na łączną kwotę 405 071,32 zł, tj. nie prowadzono w systemie SIGID nowych terminów płatności z nich wynikających (decyzje nr FN.3120.2.2021.MM, FN.3120.13.2019.MM, FN.3120.9.2021.BS, FN.3120.11.2021.BS, FN.3120.5.2021.BS, FN.3120.58.2020.MM, FN.3120.54.2020.BS, FN.3120.2.2020.BS, FN.3120.17.2019.BS, FN.3120.44.2020.MM, FN.3120.03.2019.MM);
- nie wprowadzono naliczonych opłat prolongacyjnych na łączną kwotę 11 981 zł, i w konsekwencji nie wprowadzono ich umorzenia (decyzje nr FN.3120.58.2020.MM, FN.3120.01.2020.MM, FN.3120.2.2021.MM, FN.3120.25.2020.MM).

(akta kontroli str. 885-1068)

Stosownie do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³⁶, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 ustawy, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Skarbnik wyjaśnił: *w 2020 r. nastąpiła zmiana na stanowisku zajmującym się ewidencją księgową podatku od nieruchomości w wyniku odejścia pracownika na emeryturę. Pracownik przejmujący obowiązki był wprowadzany w zakres obowiązków przez pracownika odchodzącego i niestety ten zakres dotyczący wprowadzania decyzji (...) do ewidencji księgowej nie został przekazany we właściwy sposób. Przyczyniła się do tego także panująca pandemia COVID-19, która zdeorganizowała pracę wydziału. Pracownicy pracowali hybrydowo, przebywali na kwarantannach i tym samym przekazywanie obowiązków było utrudnione. Natomiast były ujmowane w tej ewidencji wpłaty należności objętych decyzjami w sposób rzetelny, zgodnie z harmonogramami spłat zawartymi w układach ratalnych oraz w rozbiciu na należności główne, odsetki oraz opłatę prolongacyjną (jeśli ta nie została umorzona). W przypadku gdy podatnik nie wywiązywał się z obowiązku spłaty zadłużenia objętego układem ratalnym, o fakcie tym pracownicy zajmujących się księgowością oraz płatnościami podatków i opłat powiadamiali pracowników zajmujących się ulgami uznaniowymi oraz pracowników zajmujących się windykacją celem prowadzenia dalszych działań windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania zaległości. Ponadto, kierując się zasadą istotności określoną w ustawie o rachunkowości oraz zachowując zasadę ostrożności wynikającą z tejże ustawy, kwoty ogółem nie ujęte w ewidencji księgowej nie miały istotnego wpływu i nie spowodowały istotnego zniekształcenia obrazu sytuacji majątkowej jednostki. Pominięcie ww. zdarzeń w ewidencji księgowej nie wywarło również ujemnego wpływu na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji finansowej gminy.*

(akta kontroli str. 1298-1299, 1300-1301)

¹³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

Zdaniem NIK, problemy kadrowe występujące w Urzędzie w postaci odejść na emeryturę lub wdrażania nowych pracowników, nie mogą mieć wpływu na zapisy w księgach rachunkowych, które stosownie do powołanych powyżej przepisów, muszą odzwierciedlać każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

5. W 14 z 40 badanych przypadków, dane o przyznaniu ulg w łącznej kwocie 199,6 tys. zł¹³⁷ były przekazane Prezesowi UOKiK z opóźnieniem od 3 do 94 dni,
(akta kontroli str. 880-884)

Stosownie do dyspozycji art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹³⁸, podmioty udzielające pomocy są zobowiązane do sporządzania i przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc publiczna w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacji o nieudzieleniu takiej pomocy w danym okresie sprawozdawczym. Sprawozdania zawierają w szczególności informacje o beneficjentach pomocy oraz o rodzajach, formach, wielkości i przeznaczeniu udzielonej pomocy. Sprawozdania i informacje, o których mowa w ust. 1, przekazuje się – zgodnie z art. 32 ust. 10 – przez teletransmisję danych w postaci elektronicznej z wykorzystaniem formularzy zamieszczonych w aplikacji SHRIMP udostępnionej w sieci teleinformatycznej przez Prezesa Urzędu. Stosownie zaś do § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹³⁹, podmiot udzielający pomocy sporządza i przekazuje sprawozdania, o których mowa w § 2 ust. 1, o pomocy udzielonej w danym dniu, w terminie 7 dni od dnia udzielenia pomocy.

Burmistrz wyjaśnił: (...) - decyzja nr FN.3120.54.2020.BS – opóźnienie 3 dni z powodu problemów technicznych aplikacji SHRIMP, podjęto 30 prób przekazania danych do UOKiK, sporządzono na tę okoliczność notatki służbowe z wydrukiem ukazującym błąd techniczny, nie było możliwości przesłania sprawozdania w terminie z przyczyn niezależnych od pracownika, - decyzje OK.4453.3.2020 (opóźnienie 49 dni), OK.4453.10.2020 (46 dni), OK.4453.13.2020 (25 dni) zostały wydane i przesłane do podmiotu, któremu udzielono pomocy publicznej w terminie ale w związku z sytuacją jaka panowała w kraju, czyli pandemia związana z COVID 19 pracownicy często przebywali na kwarantannie, była wprowadzona praca zdalna, zastępstwa pracowników i to spowodowało, że informacja o udzielonej pomocy publicznej dla beneficjentów niezbędna do wprowadzenia w aplikacji SHRIMP została przekazana po terminie, natomiast decyzje OK.4453.5.2022 (25 dni), OK.4453.6.2022, (25 dni) OK.4453.9.2022 (25 dni), OK.4453.11.2022 (25 dni), OK.4453.17.2022 (17 dni), OK.4453.19.2022 (17 dni), OK.4453.25.2022 (17 dni), OK.4453.28.2022 (17 dni) również zostały wydane i przesłane do podmiotu, któremu udzielono pomocy publicznej w terminie, ale z powodu dużego natłoku pracy w okresie grudniowym informacja o udzielonej pomocy publicznej dla beneficjentów niezbędna do wprowadzenia w aplikacji SHRIMP została przekazana po terminie, - decyzje FN.3120.25.2020.MM (opóźnienie 11 dni), FN.3120.07.2020.MM (94 dni), nie ma możliwości ustalenia przyczyn opóźnienia z uwagi na to, iż pracownik zobowiązany do przekazania decyzji o przyznaniu ulgi nie pracuje w Urzędzie (...).

(akta kontroli str. 1293-1294, 1295-1296)

¹³⁷ Z tego: w jednym przypadku - odroczenie terminu płatności (74,8 tys. zł), w dwóch przypadkach rozłożenie płatności zaległości na raty (32,6 tys. zł) oraz w 11 przypadkach udzielenie dotacji i innych bezzwrotnych świadczeń (92,2 tys. zł).

¹³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

¹³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.

6. W pięciu¹⁴⁰ (z 40 badanych) przypadkach, wbrew dyspozycji art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴¹, nie podano do publicznej wiadomości informacji obejmujących wykaz osób prawnych i 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 oraz wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 880-884)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *nie jest możliwe ustalenie przyczyn nie podania do publicznej wiadomości pięciu przypadków z uwagi na to, iż pracownik przygotowujący ww. wykazy za ten okres nie pracuje w Urzędzie (...).*

(akta kontroli str. 1293-1294, 1296)

7. Ww. wykazy za 2019 r. wywieszono do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu lecz nie zostały one udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej.

(akta kontroli str. 884)

W art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴² określono, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku publicznym, w tym jednostek samorządu terytorialnego (lit. c) oraz pomocy publicznej (lit. g). Z kolei w art. 8 ust. 3 tej ustawy przyjęto także, iż podmioty o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (a więc również organy j.s.t.) obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa m.in. w art. 6 ust. 1 pkt 5. W BIP powinny być zatem udostępnione informacje o podmiotach, które otrzymały pomoc publiczną, w tym także ulgi w zakresie podatków i opłat.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *wykazy za 2019 r. wywieszono do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu (...) na podstawie zapisu art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy (...) o finansach publicznych, zapisy tej ustawy nie określają miejsca podania do publicznej wiadomości tych wykazów, nie określają, iż ww. wykazy winny zostać udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Zatem zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych przyjęto zasadę i podano do publicznej wiadomości ww. wykazy za 2019 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu.*

(akta kontroli str. 1293-1294, 1296)

NIK zauważa, że wbrew stanowisku Burmistrza wyrażonemu w wyjaśnieniach, informacje o podmiotach, które otrzymały pomoc publiczną powinny być zamieszczone w BIP na podstawie wyżej opisanych przepisów.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono i dokumentowano postępowania dotyczące przyznawania ulg podatkowych. Decyzje administracyjne w tym zakresie spełniały wymogi przewidziane przepisami i były wydane na uzasadnione i kompletne wnioski stron. Nie udzielano ulg dotyczących należności o charakterze cywilnoprawnym. Przy udzielaniu podmiotom gospodarczym ulg w spłacie należności publicznoprawnych prawidłowo stosowano zasady udzielania pomocy publicznej. Podmioty ubiegające się o pomoc de minimis przedstawiły niezbędną dokumentację. Beneficjentom pomocy wydawano zaświadczenia stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis. Dane dotyczące tej pomocy były przekazywane Prezesowi UOKiK. Poza kilkoma przypadkami Urząd podawał do publicznej wiadomości

¹⁴⁰ Badane sprawy z 2019 r.

¹⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

¹⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

wykazy podmiotów, którym udzielono ulg i pomocy publicznej. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły: nierozłożenia na raty należności pieniężnej przez Burmistrza (pomimo spełnienia przesłanek z wniosku dłużnika i uchwały Rady) i wyrażenia zgody na dokonanie tego przez dyrektora zakładu budżetowego; nieterminowego wystawienia zaświadczeń o pomocy de minimis; nieterminowego wydawania decyzji przyznających ulgi podatkowe oraz niezawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończenia sprawy we właściwym terminie, niepodawania przyczyn niedotrzymania terminu i niewskazywania nowego terminu zakończenia sprawy; nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie opłat prolongacyjnych w kwocie 417 052,32 zł, rozkładania należności na raty oraz odraczania ich terminów płatności, nieterminowego przekazywania Prezesowi UOKiK danych o przyznaniu ulg; niepodawania do publicznej wiadomości informacji obejmującej wykazy podmiotów, którym udzielono ulg i pomocy publicznej; nieudostępniania ww. wykazów w Biuletynie Informacji Publicznej.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Nadzór nad realizacją dochodów własnych.

4.1. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny Urzędu identyfikował obszary ryzyka na każdy rok (ze wskazaniem nazwy i typu obszaru, jego związania z dysponowaniem środkami, obszaru działań jednostki i poziomu ryzyka), planował tematy zadań audytowych (z podziałem na zadania zapewniające i doradcze), określał czynności sprawdzające, obszary ryzyka do objęcia audytem wewnętrznym w kolejnych latach oraz organizację czasu pracy audytora wewnętrznego. Plany audytu na poszczególne lata wraz z ich korektami były zatwierdzane przez Burmistrza. W obszarach ryzyka zidentyfikowanych przez audytora wewnętrznego w planach audytu zawarto m.in. realizację dochodów i wydatków, dochody budżetu, ulgi podatkowe, opłaty stanowiące dochód gminy.

(akta kontroli str. 22, 70-72)

4.2. W zarządzeniu nr 41/2011 Burmistrza z 1 marca 2011 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁴³, sprawy te powierzono Sekretarzowi Gminy i Wydziałowi Organizacyjno-Prawnemu. W zarządzeniu upoważniono wskazanych pracowników Urzędu do przyjmowania skarg i wniosków zgłoszonych ustnie oraz wskazano miejsce składania skarg i wniosków wnoszonych pisemnie.

Zagadnienia związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem czterech skarg i wniosku zgłoszonych w okresie objętym kontrolą, co dotyczyło:

- skargi osoby fizycznej z 31 marca 2021 r. na Burmistrza w sprawie pobierania opłat za wywóz odpadów komunalnych – przekazano¹⁴⁴ 26 maja 2021 r. skarżącemu uchwałę nr XXXI/332/2021 Rady z 25 maja 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi (skargę uznano za bezzasadną);
- skargi osoby fizycznej z 24 stycznia 2022 r. w sprawie niewłaściwego zachowania pracowników Urzędu skutkującego zajęciem wynagrodzenia za pracę z powodu nieuiszczenia podatku od posiadania psa – po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, odpowiedzi udzielono 22 lutego 2022 r. i uznano skargę za bezzasadną;
- skargi osoby fizycznej z 7 czerwca 2022 r. (data przekazania skargi przez Wojewodę Zachodniopomorskiego do Urzędu 17 czerwca 2022 r.) na Burmistrza

¹⁴³ Zmiany zarządzenia dotyczyły składu pracowników Urzędu upoważnionych do przyjmowania skarg i wniosków zgłoszonych ustnie (zarządzenie nr 111/2015 z 13 maja 2015 r. i nr 171/2022 z 9 czerwca 2022 r.).

¹⁴⁴ W toku rozpatrywania skargi poinformowano skarżącego o nowym terminie zakończenia sprawy pismem z 27 kwietnia 2021 r. (nowy termin 25 maja 2021 r.)

w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego garażem wraz z przeniesieniem własności garażu – uchwałą nr XLVII/469/2022 Rady z 31 sierpnia 2022 r. umorzono postępowanie w przedmiocie skargi z uwagi na zgon skarżącego¹⁴⁵;

- skargi osoby fizycznej z 10 czerwca 2022 r. na dyrektora ZGKiM w sprawie błędnego obliczenia stawki czynszu najmu – przekazano¹⁴⁶ 26 października 2022 r. skarżącej uchwałą nr L/484/2022 Rady z 25 października 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi (skargę uznano za zasadną);

- wniosku osoby fizycznej z 25 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/88/07 Rady z 23 października 2007 r. w zakresie zwolnienia z opłaty skarbowej – przekazano¹⁴⁷ wnioskodawcy 6 lutego 2023 r. uchwałą nr LIV/517/2023 Rady z 31 stycznia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku (wniosek uznano za zasadny i dodano regulację zawierającą zwolnienie od opłaty targowej).

Skargi i wniosek zostały rozpatrzone zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 92-93)

4.3. W okresie objętym kontrolą zadania związane z pomiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem jednej kontroli zewnętrznej p.n. *Kontrola gospodarki finansowej Gminy Police za lata 2016-2019, wybranych zagadnień za okres sprzed 2016 r. oraz występujących w roku 2020*, przeprowadzonej w okresie od 1 października do 18 grudnia 2020 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie. Protokół kontroli został podpisany 18 grudnia 2020 r., wystąpienie pokontrolne 9 lutego 2021 r. W wystąpieniu stwierdzono m.in., że poza jedną nieprawidłowością¹⁴⁸, w pozostałym zakresie objętym kontrolą kompleksową stwierdzono niewielkie uchybienia wynikające z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów i procedur wewnętrznych. Z uwagi na fakt, że uchybienia te nie miały istotnego wpływu dla gospodarki finansowej Gminy Police nie przedstawiono ich w wystąpieniu pokontrolnym.

(akta kontroli str. 93)

4.4. Na podstawie obszarów ryzyk zidentyfikowanych przez audytora wewnętrznego Urzędu, do realizacji w planach audytu wskazano następujące tematy zadań audytowych (zapewniających):

- ustalanie i dochodzenie należności w 2019 r.;
- windykacja należności w 2020 r.;
- windykacja należności (podatek od nieruchomości, opłata od posiadania psa), rozliczanie wpłat i nadpłat podatkowych w podatku rolnym i w podatku od nieruchomości, zwolnienia ustawowe w podatkach rolnym i od nieruchomości w 2021 r.;
- ulgi ustawowe w podatku rolnym, księgowanie i windykacja należności cywilnoprawnych, windykacja opłat za gospodarowanie odpadami w 2022 r.;

¹⁴⁵ W toku rozpatrywania skargi poinformowano skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy pismem z 15 lipca 2022 r. (nowy termin 6 września 2022 r.).

¹⁴⁶ W toku rozpatrywania skargi informowano skarżącą o nowych terminach załatwienia sprawy: pismem z 8 lipca 2022 r. (nowy termin 6 września 2022 r.), z 5 września 2022 r. (27 września 2023 r.) i z 20 września 2022 r. (31 października 2022 r.).

¹⁴⁷ W toku rozpatrywania wniosku informowano wnioskodawcę o nowych terminach załatwienia sprawy: pismem z 21 listopada 2022 r. (nowy termin 28 grudnia 2022 r.) i z 27 grudnia 2022 r. (7 lutego 2023 r.).

¹⁴⁸ Dotyczącą sporządzania sprawozdań Gminy Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – odrębnie dla Urzędu (w tym dla wydatków bieżących, inwestycji oraz rad osiedli i sołectw) oraz organu, zamiast sporządzić po jednym sprawozdaniu jednostkowym obejmującym swym zakresem organ i jednostkę powołaną do jego obsługi. W wystąpieniu zawarto jeden wniosek w zakresie sporządzania własnych sprawozdań jednostkowych Gminy Rb-28S oraz Rb-Z zgodnie z obowiązującymi przepisami. O wykonaniu wniosku Burmistrz poinformował pismem z 5 marca 2021 r.

- ustalanie i pobór opłat oraz dotacji w 2023 r.

Sprawozdania z wykonania planu audytu za poszczególne lata, sporządzone przez audytora wewnętrznego, zostały zatwierdzone przez Burmistrza.

Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych, ich dochodzeniem oraz udzielaniem ulg były przedmiotem audytu wewnętrznego (z audytów wewnętrznych sporządzono sprawozdania):

- zadanie nr 1p/2019 *Ustalanie i dochodzenie należności* przeprowadzone w IV kwartale 2019 r., rekomendacje dotyczyły stosowania zasad w zakresie terminowego podejmowania działań windykacyjnych oraz korekty i uszczegółowienia przepisów wewnętrznych dotyczących procedury windykacji należności.
- zadanie nr 3p/2020 *Windykacja należności* przeprowadzone w IV kwartale 2020 r., rekomendacje dotyczyły realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz dokonania zmian w regulacjach wewnętrznych. Zadanie realizowane następnie w 2021 r. w zakresie podatku od nieruchomości i opłaty od posiadania psa (rekomendacje dotyczyły uaktualnienia przepisów wewnętrznych, przestrzegania terminów postępowań, usprawnienia procedur).
- zadanie nr 1p/2021 *Rozliczanie wpłat i nadpłat podatkowych* przeprowadzone w III i IV kwartale 2021 r., rekomendacje dotyczyły podejmowania działań w terminie, stosowania procedur w zakresie określania lub stwierdzania nadpłat, zaliczania nadpłat na poczet zobowiązań.
- zadanie nr 2p/2021 *Zwolnienia ustawowe w podatkach – rolnym i od nieruchomości* przeprowadzone w IV kwartale 2021 r. (nie wydano rekomendacji).
- zadanie nr 1p/2022 *Ulgi ustawowe w podatku rolnym* przeprowadzone w lutym i maju 2022 r., rekomendacje dotyczyły badania bieżącej zgodności danych podawanych przez podatników z rejestrem gruntów, dokumentowania zapisów księgowych umożliwiających identyfikację dowodów i sposobu ich zapisywania.
- zadanie nr 2p/2022 *Księgowanie i windykacja należności cywilnoprawnych* przeprowadzone od czerwca do grudnia 2022 r., rekomendacje dotyczyły realizacji czynności wynikających z przepisów prawa w zakresie kontroli terminowej realizacji należności i windykacji, ustalania i obciążania za koszty odzyskiwania należności, terminowego podejmowania decyzji o umarzeniu wierzytelności, regulacji stanów prawnych nieruchomości po zgonach właścicieli w wewnętrznych procedurach, propozycji zmian w podziale uprawnień i obowiązków pracowników.
- zadanie nr 3p/2022 *Windykacja opłat za gospodarowanie odpadami* przeprowadzone od października do grudnia 2022 r., rekomendacje dotyczyły wyjaśnienia niezakończonych spraw, regulacji stanów prawnych nieruchomości po zgonach właścicieli w wewnętrznych procedurach, propozycji zmian w podziale uprawnień i obowiązków pracowników.

Każdorazowo po przeprowadzonym zadaniu audytowym, zastępca naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu¹⁴⁹ złożyła wyjaśnienia i poinformowała o realizacji rekomendacji.

(akta kontroli str. 22-23, 70-72)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

¹⁴⁹ W przypadku zadania nr 3p/2022 naczelnik Wydziału Gospodarki Odpadami.

Burmistrz identyfikował obszary ryzyka na każdy rok, planował tematy zadań audytowych, określał czynności sprawdzające, obszary ryzyka do objęcia audytem wewnętrznym w kolejnych latach oraz organizację czasu pracy audytora wewnętrznego. Zadania związane z wymiarem i poborem dochodów własnych i ich dochodzeniem były przedmiotem audytu wewnętrznego, z którego zalecenia zostały zrealizowane. NIK zauważa przy tym, że ze względu na zbyt ogólne postanowienia w określeniu terminów prowadzonego postępowania wierzyciela, nieprecyzyjne ustalenie terminów działań oraz nieprzestrzeganie ustalonych zasad, system kontroli zarządczej funkcjonował w sposób ograniczony (w ograniczonym stopniu).

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 wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu złożenia informacji na podatek od nieruchomości przez podatników, którzy nie wywiązali się z tego obowiązku w ustalonym terminie.
2. Podejmowanie czynności windykacyjnych w stosunku do zaległości w podatku od środków transportowych.
3. Sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.
4. Określenie terminów do wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych pozwalających na szybkie dochodzenie należności.
5. Podejmowanie i dokumentowanie działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wnoszenia podatków i opłat lokalnych oraz należności cywilnoprawnych.
6. Terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych.
7. Podjęcie działań windykacyjnych wobec zaległości w kwocie 7 330 zł.
8. Terminowe sporządzanie wezwań do zapłaty.
9. W przypadku spełnienia przesłanek z wniosku dłużnika i uchwały Rady - umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty spłat należności, jeżeli wartość należności głównej jest wyższa niż 40 000 zł.
10. Terminowe wystawianie zaświadczeń o pomocy de minimis.
11. Terminowe wydawanie decyzji przyznających ulgi podatkowe.
12. Zawiadamianie stron o każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie, podawanie przyczyn niedotrzymania terminu i wskazywanie nowego terminu zakończenia sprawy.
13. Rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie opłat prolongacyjnych, rozkładania należności na raty oraz odraczania ich terminów płatności.
14. Terminowe przekazywanie Prezesowi UOKiK danych o przyznaniu ulg.
15. Podawanie do publicznej wiadomości informacji obejmującej wykazy podmiotów, którym udzielono ulg i pomocy publicznej.
16. Udostępnianie ww. wykazów w Biuletynie Informacji 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni 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.

Szczecin, 30 czerwca 2023 r.

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor

Robert Lewandowski
Główny specjalista k.p.

Marta Górską-Jaś
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
/-/

.....
/-/