

Łódź, dnia 22 stycznia 2019 r.

Pan
Paweł Kulesza
Burmistrz Łęczycy

WK – 602/6/2019

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.), informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej oraz kontrolę sprawdzającą wykonanie wniosków pokontrolnych w Mieście Łęczycy¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2016-2017 dotyczące realizacji dochodów z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi i ich przeznaczenia oraz wykonanie wybranych wniosków pokontrolnych skierowanych do jednostki w wyniku przeprowadzonej w 2016 roku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych

Ustalono, że pracownikowi zatrudnionemu w Wydziale Budżetu i Księgowości przyznano, na okres od dnia 1 czerwca do dnia 31 grudnia 2017 roku, od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2018 roku i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2018 roku dodatek specjalny z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych polegających na: księgowaniu na kartach imiennych płatników wpłat oraz zwrotów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; prowadzeniu

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 20 września – 19 października 2018 roku. Protokół został podpisany w dniu 5 grudnia 2018 roku.

postępować w sprawie określania zaległości z tytułu ww. opłaty; prowadzeniu ewidencji podstawowych tytułów wykonawczych oraz comiesięcznym uzgadnianiu wpływów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie w zakresach czynności pracownika z dnia 1 czerwca 2016 roku i z dnia 29 maja 2017 roku, ujęto m.in. zadania obejmujące: prowadzenie ewidencji księgowo-analitycznej pozostałych opłat; comiesięczne uzgadnianie dzienników obrotów z księgowością budżetową; systematyczne rozliczanie zaległości podatkowych i opłat; terminowe wystawianie upomnień i wezwań oraz tytułów wykonawczych. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) - pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. W opisanej sytuacji pracownikowi zlecono zadania polegające na realizowaniu czynności analogicznych z tymi realizowanymi w ramach podstawowego zakresu czynności. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którą na mocy art. 6h ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.), zobowiązani są ponosić na rzecz gminy właściciele nieruchomości stanowi dochód gminy i nie została wyłączona z katalogu „pozostałych opłat”, których ewidencjonowanie i windykowanie ujęto w zakresie czynności.

Z wyjaśnienia złożonego przez Sekretarza Miasta wynikało, że dodatek specjalny przyznano pracownikowi wobec faktu, że czynności dotyczące pozostałych opłat nie obejmowały opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe nie zostało jednak jasno sprecyzowane w zakresie czynności pracownika.

W zakresie ewidencji księgowej

W jednostce nie wprowadzono odrębnych uregulowań dotyczących ewidencjonowania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, a zastosowanie w tym zakresie miały uregulowania dotyczące ewidencjonowania podatków. Przypis dochodów pochodzących z opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi ewidencjonowano na kontach Wn 221-08 Ma 720, a odpisów dokonywano na ww. kontach (Wn 221-08 Ma 720) ze znakiem ujemnym, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375). W przedmiotowym uregulowaniu określono, że na koncie 221 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, służącym do ewidencjonowania należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych, na stronie Wn ujmuje się przypisy należności z tytułu dochodów budżetowych (w korespondencji z kontem 720 strona Ma) i zwroty nadpłat, zaś na stronie Ma konta 221 ujmuje się wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych (w korespondencji z kontem 130 bądź 101 – strona Wn) oraz odpisy (zmniejszenia) należności (w korespondencji z Wn 720). Na koncie 221, gdzie ujmuje się również należności z tytułu podatków pobieranych przez właściwe organy, zapisy z tego tytułu mogą być dokonywane na koniec okresów sprawozdawczych na podstawie sprawozdań z ewidencji podatkowej (zaległości i nadpłaty). W odniesieniu do konta 720 - *Przychody*

z tytułu dochodów budżetowych, które służy do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych, w szczególności dochodów z podatków, składek, opłat i innych dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego określono, że na stronie Wn ujmuje się odpisy z tytułu dochodów budżetowych, a na stronie Ma konta 720 – przypisy z tytułu dochodów budżetowych w korespondencji z kontem 221. Powołane przepisy nie dopuszczały dokonywania zapisów ze znakiem ujemnym na kontach 221 i 720. Analogiczne reguły w odniesieniu do treści i zasad funkcjonowania kont 221 i 720 zawarto w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1911 ze zm.) i wcześniej – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 760). Dopuszczalność dokonywania odpisu należności po tych samych stronach co przypis należności ze znakiem ujemnym (-) określono natomiast w opisie do zasad funkcjonowania kont 221 i 720 zawartych w załączniku nr 2 *Wykaz kont księgi głównej (ewidencji syntetycznej) dla organów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego*, do zarządzenia nr 120.75.2012 Burmistrza Łęczycy z dnia 14 sierpnia 2012 roku.

W zakresie ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W zakresie prawidłowości realizacji dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2016 - 2017 stwierdzono:

- brak wypełnienia, w odniesieniu do wszystkich przeanalizowanych deklaracji, znajdującej się we wzorze formularza części *Adnotacje organu podatkowego*, tj. uwag organu, daty przyjęcia formularza i podpisu osoby przyjmującej deklaracje, co wskazuje na brak przeprowadzenia czynności sprawdzających określonych w art. 272 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U z 2018 r., poz. 800 ze zm.), który stanowi, że organy podatkowe pierwszej instancji, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu, w szczególności sprawdzenie terminowości składania deklaracji i wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; stwierdzenie formalnej poprawności powyższych dokumentów oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami;

- w przypadku wypełnienia deklaracji bez określenia wysokości stawki opłaty i wyliczenia opłaty miesięcznej (zobowiązany (...)²), stosownie do art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie przeprowadzono postępowania mającego na celu wyegzekwowanie złożenia prawidłowo wypełnionej deklaracji, na podstawie art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, który wskazuje, że w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji. Nie zastosowano również art. 274 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa, który umożliwia organowi skorygowanie deklaracji poprzez dokonanie stosownych poprawek lub uzupełnień w zakresie określonym tym przepisem prawa;
- brak realizacji czynności sprawdzających dotyczących danych zawartych w korektach deklaracji stanowiących podstawę dokonania zmniejszenia miesięcznego przypisu opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa, organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami;
- przypadki prowadzenia dwóch kont dla jednej nieruchomości, co uzasadniono złożeniem przez zarządcę nieruchomości (...)³ w łączycy dwóch deklaracji. Wynikało to z tego, że część mieszkańców prowadziła selektywną zbiórkę odpadów, a pozostała część nie segregowała odpadów. Tworzenie dla jednego zobowiązanego dwóch kont było niezgodne z § 11 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym - dla każdego zobowiązanego prowadzi się odrębne konto (a nie konta) w każdym podatku. Wskazać należy, że zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W zakresie działań windykacyjnych podejmowanych wobec właścicieli nieruchomości zalegających z opłatami za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

1. Stwierdzono liczne przypadki, w których upomnienia dotyczące zaległych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystawione niezwłocznie (za dwie lub więcej rat przy kwotach zaległości wraz z odsetkami przekraczających 116 zł), jak również przypadki, w których zaniechano wystawienia upomnień w ogóle (zobowiązani nr: (...)⁴).

Powyższe naruszało § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483) - w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 września 2016 roku oraz § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia - w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 września 2016 roku.

Zaniechanie wypełnienia obowiązków wynikających z § 7 ww. rozporządzenia związane było z naruszeniem § 2 rozporządzenia, zgodnie z którym - wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Przejawem kontroli terminowości zapłaty mogą być m.in. czynności informacyjne przewidziane w rozporządzeniu.

2. Kontrola wykazała sytuacje, w których pomimo doręczenia upomnień i braku w wyznaczonym czasie wpłaty zaległości przez właściciela nieruchomości, wierzyciel zaniechał wystawienia tytułów wykonawczych. Z uzyskanych informacji wynikało, że w latach 2016-2017, w odniesieniu do kontrolowanych kont szczegółowych dłużników, Miasto Łęczyca nie wystawiła nawet jednego tytułu wykonawczego. Na gruncie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.) wierzyciel ma obowiązek podjęcia działań windykacyjnych zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (najpierw wystawia upomnienie, a w następstwie niezapłacenia zaległego zobowiązania – tytuł wykonawczy). Zgodnie z art. 15 § 1 ww. ustawy - egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Tym samym po bezskuteczności upomnień, wierzyciel winien wystawić tytuły wykonawcze.

Dodatkowo zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych - wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.

3. Stwierdzono przypadki zaniechania zaliczania, w pierwszej kolejności, uiszczanych przez zobowiązanych wpłat na poczet kosztów doręczonych upomnień za zaległości z tytułu opłaty, co stanowiło naruszenie art. 62 § 1a

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli na podatniku ciąży kosztorys doręczenia upomnienia, dokonana wpłata zalicza się w pierwszej kolejności na poczet tych kosztów (przepis obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 roku).

Ponadto, w odniesieniu do wydruków kont szczegółowych stwierdzono, że znajdowały się tam pozycje „*należne koszty*” oraz „*koszty wpłacone*”. Inspektorzy zidentyfikowali pierwszą ze wskazanych pozycji, jako ujawniającą stan kosztów upomnień należnych w danym roku (w tym niezapłacone z lat poprzednich), zaś drugą z ww. pozycji jako pokazującą koszty uiszczone w danym roku. Powyższe znaczenie rubryk w wydrukach ewidencji szczegółowej potwierdziła pracownik Urzędu (pracownik oświadczył, że również dostawca programu do ewidencji w rozmowie telefonicznej wskazał takie funkcje ww. pozycji), który zasygnalizował jednak, że nie zawsze kwoty kosztów należnych i kosztów wpłaconych odpowiadają rzeczywistemu stanowi, ponieważ niektóre zapłacone koszty upomnień „nie zostały przeniesione do archiwum i nadal figurują jako należne”. W związku z ww. sygnalizacją, kontrolujący udostępnili pracownikom Urzędu tabelę opisującą działania windykacyjne podjęte w latach 2016 - 2017 roku (załącznik do protokołu kontroli), w celu weryfikacji z upomnieniami za okres 2013-2015 i 2018, poprzez analizę wszystkich upomnień jakie w tym okresie zostały wystawione i koszty których zostały faktycznie zapłacone (zakres kontroli nie obejmował weryfikacji upomnień z lat 2013, 2014, 2015 i 2018, wpłat z nimi związanych oraz ewidencji zarówno wpłat, jak i kosztów należnych). W przypadku, gdyby dane widniejące na wydrukach kont szczegółowych dłużników w pozycji należne koszty lub/i koszty wpłacone nie odpowiadały dowodom księgowym, wystąpiono o przedłożenie dokumentacji potwierdzającej rozbieżności oraz złożenie wyjaśnień - dlaczego ewidencja księgowa nie odpowiada dowodom księgowym, z których powinna wynikać. W wyniku analizy zgromadzonego materiału ustalono, że:

- a) w przypadku niektórych kont szczegółowych wielkości wskazane w pozycjach „należne koszty” nie odpowiadały kosztom upomnień pozostałych do zapłaty (w danym roku). Ewidencja księgowa w powyższym zakresie naruszała art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), zgodnie z którym - księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Konta szczegółowe były:
- prowadzone nierzetelnie, bowiem księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty;
 - prowadzone błędnie, bowiem księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych;

- b) wystąpiły sytuacje (wyszczególnione w tabeli stanowiącej załącznik do protokołu kontroli) zaniechania zaliczania w pierwszej kolejności dokonywanych wpłat na poczet kosztów doręczonych upomnień za zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie art. 62 §1a ustawy Ordynacja podatkowa.
4. Uchwałą nr XLIII/251/17 z dnia 30 stycznia 2017 roku Rada Miejska w Łęczycy zwiększyła wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uchwała weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2017 roku). Stosownie do art. 6m ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji, a właściciel nieruchomości jest obowiązany, bez złożenia nowej deklaracji, do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu.

Kontrolujący stwierdzili, że w większości przypadków objętych próbą kontroli, konta szczegółowe dłużników wykazywały zaległości w okresie po doręczeniu zawiadomienia o zmianie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu o zmianie stawki. W takiej sytuacji należało zastosować art. 6m ust. 2b ww. ustawy, zgodnie z którym - w przypadku gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2a, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu. Ustalono, że Burmistrz Łęczycy w 2017 roku nie wydał ani jednej decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosując wysokość opłaty podanej w doręczonym zawiadomieniu, nie wypełniając obowiązku wynikającego z art. 6m ust. 2b. Powyższe potwierdziła Skarbnik Miasta Łęczycy, która wyjaśniła: „Gmina Miasto Łęczycza oświadcza, iż do chwili obecnej nie wystawiała decyzji określającej zgodnie z art. 6m ust. 2b ustawy z dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku z nieuiszczeniem przez płatników powyższych opłat po podwyższeniu stawek za odbiór odpadów. Powyższa sytuacja wymaga wprowadzenia uszczegółowień dotyczących zakresów czynności pracowników wydziału merytorycznego jak i wydziału finansowego. Powyższe zmiany zostaną wprowadzone niezwłocznie, jednak nie później niż w IV kw. 2018 roku zostaną wszczęte postępowania dotyczące powyższych zaległości.” Przywołane wyjaśnienie potwierdza brak wystawiania decyzji określających, aż do czasu przeprowadzania kontroli przez RIO w Łodzi. Powyższe oznacza, że analogiczna sytuacja zaniechania wystawiania decyzji określających wysokość opłaty mogła wystąpić w przypadkach dłużników zalegających z opłatami po zwiększeniu stawek w drodze uchwały Rady Miejskiej w Łęczycy nr LX/379/2018 z dnia 3 stycznia 2018 roku - obowiązującej od

dnia 1 marca 2018 roku (przy założeniu skutecznego doręczenia zawiadomień o zmianie wysokości opłaty dłużnikom).

5. Na podstawie wydruków kont szczegółowych prowadzonych dla właścicieli nieruchomości stwierdzono przypadki dwukrotnego ewidencjonowania, w dwóch następujących po sobie latach, jednej wpłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zestawienie w tabelach zamieszczonych w protokole kontroli). Zaprezentowany sposób ewidencjonowania polegał na uwidocznieniu jednej operacji (wpłaty) z początku roku następnego w ewidencji szczegółowej dwóch lat, tj. w roku poprzednim i następnym (mimo, że kasowo operacja zaistniała w roku następnym).

Zakładając prawidłowość funkcjonowania i obsługi systemu ewidencji księgowej⁵, zidentyfikowane zapisy naruszały art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W powyższym zakresie ewidencja była nierzetelna i błędna.

W związku z powyższym, konta szczegółowe wykazywały niezgodność salda końcowego danego roku obrachunkowego z saldem początkowym następnego roku obrachunkowego. Dodatkowo, saldo końcowe roku poprzedniego było niezgodne z saldem końcowym wskazanym w przedłożonym kontrolującym wydrukiem pn. „zestawienie zaległości i nadpłat” (wydruk „sumujący” konta szczegółowego). Z kolei saldo końcowe roku poprzedniego widniejące na wydruku pn. „zestawienie zaległości i nadpłat” było zgodne z saldem początkowym widniejącym na wydruku konta szczegółowego roku następnego.

W trzech przypadkach (nr (...)⁶), jednostka kontrolowana w dniu 17 października 2018 roku (kilka dni po pierwotnym wydruku konta szczegółowego) przedłożyła nowy wydruk za 2017 rok, w którym wystornowano wpłatę, która kasowo wystąpiła w następnym roku obrachunkowym (wpłata drugi raz uwidoczniona na koncie szczegółowym roku następnego). W wyniku stornowania saldo końcowe 2017 roku uwidocznione na koncie szczegółowym odpowiadało saldu początkowemu roku następnego. Dodatkowo było zgodne z saldem końcowym roku 2017 wskazanym w wydruku pn. „zestawienie zaległości i nadpłat”.

⁵ Zgodnie z §27 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego - przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych za pomocą komputera należy zachować następujące warunki: zapewniona jest możliwość wydruku, w postaci czytelnej dla użytkownika, treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W dniu 22 listopada 2018 roku kontrolujący uzyskali kolejne wydruki szczegółowe kont stornowanych, tj. (...) ⁷. Na wydrukach z dnia 22 listopada 2018 roku nie uwidoczniiono jednak stornowań, które wystąpiły w ewidencji szczegółowej w dniu 17 października 2018 roku.

W związku z powyższym Skarbnik Miasta złożyła wyjaśnienia (cytowane w protokole kontroli), które potwierdziły, że te same wpłaty „z tą samą kwotą, z tą samą datą wpłaty, z tym samym numerem wpłaty” były ewidencjonowane na kontach szczegółowych w dwóch różnych latach obrachunkowych. W omawianych przypadkach saldo na koniec roku poszczególnych kont szczegółowych nie było zgodne z odpowiednim saldem początkowym następnego roku obrachunkowego. Poszczególne salda początkowe kont szczegółowych były jednak zgodne z odpowiednimi saldami końcowymi wynikającymi z wydruków pn. „zestawienie zaległości i nadpłat”.

W zakresie realizacji obowiązków informacyjnych, edukacyjnych, nadzoru i kontroli przestrzegania obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości

1. Na stronie internetowej jednostki leczyca.info.pl nie udostępniono danych o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, podczas gdy wymóg taki, z określeniem zakresu informacji, wynikał z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Ze złożonego przez Kierownika Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnienia dotyczącego prowadzonych przez Miasto Łęczycę działań informacyjnych i edukacyjnych wynikało, że prowadzone przez jednostkę w latach 2016-2017 działania w tym zakresie polegały na: zamieszczaniu na stronie internetowej harmonogramu odbioru odpadów, schematu funkcjonowania systemu, informacji o terminach zbiórki odpadów wielkogabarytowych, analiz stanu gospodarki odpadami w kolejnych latach; zamieszczaniu w BIP Urzędu w zakładce *Ochrona środowiska* informacji o punktach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; w 2017 roku zachęcaniu mieszkańców do segregacji odpadów w zamian za możliwość uzyskania pojemnika na odpady BIO (co skutkowało przystąpieniem do segregacji odpadów przez 21 właścicieli nieruchomości). Powyższe wskazuje na ograniczenie zakresu działań realizowanych przez jednostkę praktycznie jedynie do działań informacyjnych, co było niezgodne z uregulowaniami art. 3 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, które na gminę nakładają obowiązki prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.
2. Stwierdzono brak realizowania przez Burmistrza Łęczycy obowiązku nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości powinności nałożonych przez

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

art. 5 ust. 1- 4 ww. ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami - właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku, w szczególności, przez: wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (chyba że na mocy uchwały rady gminy, obowiązki te przejmie gmina); zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i wskazanych przepisach; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych - w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Stosownie natomiast do art. 5 ust.6 ww. ustawy - nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

3. W latach 2016-2017 Burmistrz Łęczycy lub osoby przez Niego upoważnione nie przeprowadzały kontroli właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta Łęczycy (objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi) w zakresie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w trybie przewidzianym w art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tzn. nie korzystano z regulacji art. 379 i 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.). W powyższym zakresie nie realizowano dyspozycji wynikającej z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że: wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a do kontroli tej stosuje się powołane wyżej przepisy Prawa ochrony środowiska. Powyższe ustalenie zostało potwierdzone w wyjaśnieniach Kierownika Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

W zakresie objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami

1. Analiza dokumentacji dotyczącej czynności podejmowanych przez Burmistrza Łęczycy w zakresie objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych wykazała, że:
 - nie egzekwowano złożenia wyjaśnień co do przyczyny niezłożenia deklaracji, mimo takiego żądania zawartego w wezwaniach wystosowanych na podstawie uregulowań art. 6m. ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi - właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych;
 - nie zweryfikowano przekazanej przez właściciela nieruchomości telefonicznej informacji, o niezamieszkiwaniu nieruchomości, mimo pisemnego wezwania do złożenia pierwszej deklaracji wraz ze stosownymi wyjaśnieniami;

- w przypadkach złożenia, na wezwanie organu, przez osoby zobowiązane stosownych deklaracji, organ nie przeprowadzał postępowania mającego na celu ustalenie z jaką datą powstał obowiązek uiszczenia opłat określony w art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz obowiązek złożenia stosownej deklaracji, zgodnie z art. 6m ust. 1 tej ustawy, a żadna z deklaracji złożonych w wyniku wezwań nie zawierała adnotacji potwierdzającej dokonanie stosownej weryfikacji;
 - wezwanie IR.6232.38.2016 z dnia 24 sierpnia 2016 roku do złożenia deklaracji wystosowane do właściciela nieruchomości przy ul. Wiejskiej w Łęczycy nie zostało odebrane przez adresata (awizo z dnia 29 sierpnia 2016 roku i z dnia 13 września 2016 roku), a stosowną deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożono w dniu 25 sierpnia 2017 roku, co stanowiło podstawę dokonania, w dniu 29 sierpnia 2017 roku, przypisu należności od września 2017 roku. Właściciel nieruchomości nie złożył wyjaśnień w sprawie przyczyny niezłożenia deklaracji, a organ nie przeprowadził postępowania mającego na celu ustalenie daty powstania obowiązku złożenia deklaracji i wnoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi mimo, iż z dokumentu wezwania wynikało, że organ w sierpniu 2016 roku miał wiedzę o obowiązku złożenia deklaracji, a ostatecznie złożona ona została w sierpniu 2017 roku, tj. z rocznym opóźnieniem;
2. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej jedynej wydanej w latach 2016-2017 decyzji (IR.6232.33.2017 z dnia 15 grudnia 2017 roku) określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stwierdzono, że:
- do zobowiązanego, który władał nieruchomością od dnia 8 maja 2017 roku, nie wystosowano wezwania do złożenia deklaracji - zgodnie z uregulowaniami art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Strony nie wezwano do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów na zasadach określonych w art. 155 § 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, w tym także w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy;
 - organ podatkowy nie wyznaczył stronie terminu do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego, co było niezgodne z art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - przed wydaniem decyzji organ podatkowy wyznacza stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Ponadto, stosownie do art. 123 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa - organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;

- władającego nieruchomością bezpodstawnie obciążono opłatą w kwocie 70,00 zł za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 kwietnia 2017 roku, w którym to okresie nie był on podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji i uiszczania opłat za gospodarowanie nieruchomością, a jedynie na niej zamieszkiwał. Zgodnie z art. 6h ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach – do złożenia stosownej deklaracji i uiszczania opłat zobowiązani są właściciele nieruchomości (w rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 4 tej ustawy - także współwłaściciele, użytkownicy wieczysti oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością).

W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Łodzi o sygn. WK-602/75/2016 z dnia 16 grudnia 2016 roku

1. Zweryfikowano realizację wniosków pokontrolnych nr 7, nr 9 i nr 11, związanych z wyjaśnieniem prawidłowości opodatkowania podatników nr (...) ⁸.

Podczas kontroli kompleksowej Miasta Łęczycy przeprowadzonej w 2012 roku, RIO w Łodzi ustaliło potencjalną możliwość zaniżenia zobowiązań podatkowych w przypadku ww. podatników ⁹. Opierając się ściśle na powierzchni użytkowej budynków pozostałych, deklarowanych przez wskazanych podatników w latach 2009 – 2012, potencjalne zaniżenie podatku (zaległość główna) wyniosło (...) ¹⁰

Mając na względzie powyższe RIO w Łodzi zaleciła w szczególności - podjęcie czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego oraz prawnego i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania ww. podatników podatku od nieruchomości.

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁹ W deklaracji rocznej złożonej na 2008 rok podatnik [...] - Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak] Dokumentacja źródłowa nie zawierała jakiegokolwiek potwierdzenia podjęcia przez organ podatkowy czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego. [...] - Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak].

¹⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2016 roku RIO w Łodzi ustaliła, że organ podatkowy wydał w 2013 roku decyzje w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości: cztery dotyczące podatnika nr (...) ¹¹ i pięć dotyczących podatnika nr (...) ¹². W związku z odwołaniami złożonymi przez podatników, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wydało 9 decyzji, w których uchyliło zaskarżone decyzje i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Opierając się na aktach podatnika nr (...) ¹³ oraz nr (...) ¹⁴, kontrolujący stwierdzili, że organ podatkowy nie rozpatrzył ponownie żadnej ze spraw, w których SKO w dniu 30 września 2013 roku wydało 9 decyzji. Dokumentacja organu podatkowego nie tylko nie zawierała dokumentów świadczących o ponownym rozpatrywaniu sprawy, ale dodatkowo nie zawierała postanowień o niezafatwieniu sprawy we właściwym terminie. Organ podatkowy nie powołał również biegłego posiadającego wiadomości specjalne, którą to okoliczność eksponowało SKO w decyzjach dotyczących podatnika nr (...) ¹⁵. Ustalono, że organ podatkowy naruszył szereg przepisów proceduralnych, w szczególności art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, stosownie do którego - 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. W rezultacie organ podatkowy naruszył zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W zakresie podatnika nr (...) ¹⁶ organ podatkowy nie podjął natomiast czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania: „[...], ponieważ koszty analogicznego postępowania podatkowego wyniosły za powołanie biegłego rzeczoznawcy budowlanego 6.888,00 zł a zaległy podatek był na poziomie 4.723,00 zł. W związku z powyższym kierując się gospodarnością organ podatkowy nie podjął dalszych kroków, gdyż koszty postępowania przewyższyły zwrot zaległego podatku, co zostało przedstawione w odpowiedzi organu podatkowego na wnioski pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w 2016 r.”

W zakresie stwierdzonego w trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2012 roku potencjalnego zaniżenia podatku od powierzchni użytkowej budynków pozostałych przez podatników nr (...) ¹⁷ w wysokości 118.534,31 zł za 2009 rok i 107.460,39 zł za 2010 rok, oświadczone, że: „[...] postępowanie w sprawie podatnika (...) wznowione w 2016 roku nie obejmowało 2009 r. i 2010 r. ze względu na ich przedawnienie.”

W protokole kontroli szczegółowo omówiono działania organu podatkowego podjęte w stosunku do podatnika nr (...) ¹⁸ po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2016 roku i zmianie brzmienia art. 1a ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz.1445 ze zm.) ¹⁹.

¹⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁹ Brzmienie pierwotne art. 1a ust. 1 pkt 3a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do końca 2015 roku: „Użyte w ustawie określenia oznaczają grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, **chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych**”. Od 1 stycznia 2016 roku ww. przepis otrzymał brzmienie: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a” Zgodnie z art. 1a ust. 2a: „Do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: 1) budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami; 2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i d; 3) budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania”. Analiza orzecznictwa oraz materiału dowodowego skłoniła kontrolujących podczas kontroli

W ramach obecnej kontroli ustalono, że w 2016 roku (i w latach następnych) organ podatkowy podjął czynności zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego, prawnego oraz prawidłowego opodatkowania podatnika nr (...) ²⁰, co czyniło zadość wnioskowi pokontrolnemu przekazanemu jednostce po zakończeniu kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2016 roku. Przeprowadzone postępowania pozwoliły na odzyskanie przez Miasto 390.933,00 zł zaniżonego zobowiązania podatkowego za lata 2013-2015. Decyzje SKO wydane w dniu 30 maja 2018 roku wskazują, że podatnik nieprawidłowo zaniżał zobowiązanie powołując się na tzw. „względy techniczne” ²¹.

Powyższe zasługuje na pozytywną ocenę ze strony RIO w Łodzi jako instytucji nadzoru i kontroli finansów jednostek samorządu terytorialnego, jednak wcześniejsze działania lub zaniechania organu podatkowego przyczyniły się do przedawnienia zobowiązań podatkowych za lata 2009-2012 (zakładając, że przedstawiony sposób opodatkowania budynków, objęty decyzjami za lata 2013-2015, zostanie utrzymany w mocy przez sąd administracyjny) ²².

2. W zakresie realizacji wniosku pokontrolnego nr 28 dotyczącego przestrzegania art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ²³ ustalono, że w latach 2016-2017 Burmistrz Łęczycy lub osoby przez Niego upoważnione nie kontrolowali właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie miasta (objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi) w zakresie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w trybie przewidzianym w art. 9u tej ustawy. Oznacza to, że nie korzystano z regulacji art. 379 i 380 ustawy Prawo ochrony środowiska (Urząd nie dysponował dokumentacją świadczącą o sprawowaniu takiej kontroli, w szczególności protokołami z kontroli). W powyższym

proowanej w 2012 roku do zakwestionowania prawidłowości opodatkowywania [(...) - Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak], które były opodatkowane wg stawki niższej ze względu na występowanie tzw. względów technicznych. Zmiana ustawy, która weszła w życie od 1 stycznia 2016 roku wyeliminowała z obrotu prawnego pojęcie względów technicznych.

²⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

²¹ Podatnik zaskarżył decyzje SKO określające wysokość zobowiązania podatkowego za rok 2013, 2014 i 2015 do WSA w Łodzi. Tym samym organ podatkowy oczekuje wyroku rozstrzygającego w przedmiocie wymiaru zobowiązania podatkowego za lata 2013-2015.

²² Na potencjalne zaniżenie zobowiązania podatkowego za te lata wskazała RIO w Łodzi w trakcie kontroli kompleksowej w 2012 roku.

²³ Pismem z dnia 26 stycznia 2017 roku o sygn. OK.1711.1.17 (odpowiedź na wystąpienie pokontrolne), ówczesny Z-ca Burmistrza Miasta Łęczycy wskazał, że: „Pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie systemu gospodarki odpadami w ramach powierzonego zakresu czynności, zostali zobowiązani do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu [...], w szczególności art. 9u ustawy [...]”.

zakresie nie realizowano dyspozycji wynikającej z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe zostało potwierdzone w wyjaśnieniach Kierownika Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska: „Oświadczam, że w latach 2016 i 2017 w stosunku do właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy nie były prowadzone czynności kontrolne w trybie art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska. W celu sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przedsiębiorcy realizujący usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Miasta Łęczycy zostali zobowiązani do przekazywania informacji o nierealizowaniu obowiązków wynikających z ustawy [...]

W związku z brakiem informacji od przedsiębiorców o zachowaniach właścicieli nieruchomości niezgodnych z przepisami brak było podstaw do podejmowania czynności kontrolnych w trybie art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Niezależnie od powyższego w dniu 28 marca 2017 roku przeprowadzona została kontrola przedsiębiorcy realizującego usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (kopia protokołu w zał.). Również czynności kontrolne były prowadzone przez strażników miejskich. Z tych postępowań sporządzane były notatki służbowe (kopie w zał.)”.

Zastrzeżenia inspektorów Izby budzi okres objęty kontrolą wynikający z protokołu kontroli przeprowadzonej w dniu 28 marca 2017 roku w zakresie sposobu realizacji postanowień umowy z dnia 2 stycznia 2017 roku na odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta Łęczycy w 2017 roku. W temacie wskazano na rok 2017, tymczasem kontrola była przeprowadzona w dniu 28 marca 2017 roku. W tym kontekście ustalenia potwierdzające odbiór odpadów zgodnie z harmonogramem mogły dotyczyć jedynie pierwszych trzech miesięcy 2017 roku, natomiast zestawienie treści tematu kontroli z ustaleniami rodzi przypuszczenie objęcia kontrolą całego roku.

Mając na względzie ustalenia zawarte w protokole kontroli, uzasadniony jest wniosek, że w latach 2016-2017 Burmistrz Łęczycy lub osoby przez Niego upoważnione w znikomym stopniu kontrolowali realizację wymogów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jednego z konsorcjantów (PGKiM sp z o.o.), którym udzielono zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w trybie przewidzianym w art. 9u ww. ustawy.

Dodatkowo, zamawiający powinien poddać pod rozagę zasadność i skuteczność przeniesienia na wykonawcę bieżącej kontroli właścicieli nieruchomości pod względem wypełniania obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub przepisów prawa miejscowego. Powyższe mogło skutkować koniecznością odbioru odpadów z nowych lokalizacji, tymczasem wykonawcy który podpisał umowę o zamówienie z wynagrodzeniem ryczałtowym zależy, aby odbierać

i zagospodarowywać jak najmniej odpadów komunalnych. Niewykluczone, że ta okoliczność ma związek z powstawaniem dzikich składowisk, o istnieniu których wspominali Skarbnik Miasta oraz pracownicy Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

Odnosząc się z kolei do podniesionych czynności kontrolnych prowadzonych przez strażników miejskich, należy zauważyć, że udostępniono tylko jedną notatkę służbową z kontroli przedsiębiorców pod względem wywozu odpadów stałych datowaną na dzień 22 marca 2018 roku, z której wynikało, że czynności kontrolne prowadzono dopiero w pierwszym kwartale 2018 roku. Tym samym kontrole nie dotyczyły okresu objętego kontrolą RIO w Łodzi, tj. lat 2016-2017 oraz nie dotyczyły właścicieli nieruchomości zamieszkałych, a więc objętych przyjętym w Mieście Łęczycy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

3. W odniesieniu do realizacji wniosku pokontrolnego nr 1 dotyczącego należytego monitorowania procesów związanych z wykonaniem budżetu, w tym podejmowania – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzji korygujących pierwotne założenia, a także weryfikacji potrzeb zaciągania zobowiązań dłużnych na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, ustalono, że Miasto Łęczycy nienależycie realizowało ww. wniosek pokontrolny²⁴ szczególnie w przypadku kredytu długoterminowego zaciągniętego w 2016 roku.

W dniu 16 grudnia 2016 roku Miasto podpisało umowę o kredyt obrotowy długoterminowy nr 3/JST/2016, na mocy której zaciągnęło kredyt w kwocie 3.500.000,00 zł, z okresem spłaty od dnia 16 grudnia 2016 roku do dnia 31 października 2022 roku, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W dniu podpisania umowy, tj. 16 grudnia 2016 roku (piątek), odnotowano w Banku Spółdzielczym w Wartkowicach wpływ pisma podpisanego przez Zastępcę Burmistrza i Skarbnika Miasta, w którym kredytobiorca wystąpił o przelanie kwoty kredytu w wysokości 3.500.000 zł do dnia 20 grudnia 2016 roku. Kredyt w całości wpłynął na rachunek Miasta w dniu 19 grudnia 2016 roku. Wykonawca uruchomił więc kredyt zgodnie z ofertą, tj. w pierwszym dniu roboczym od dyspozycji zamawiającego.

Uchwałą nr XXII/119/15 z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miasta Łęczycy na rok 2016, Rada Miejska w Łęczycy zaplanowała deficyt budżetu w wysokości 1.097.000,00 zł, który miał zostać w całości pokryty przychodami z kredytów. Ustalono przychody budżetu gminy w łącznej kwocie 3.500.000,00 zł, rozchody w łącznej kwocie 2.403.000,00 zł - zgodnie z załącznikiem nr 4 do uchwały. Ustalono, że Rada

²⁴ Należy zauważyć, że umowa o kredyt nr 3/JST/2016 została zawarta w dniu 16 grudnia 2016 roku, tymczasem wpływ wystąpienia pokontrolnego odnotowano w dniu 30 grudnia 2016 roku. Nie zmienia to jednak faktu, że zarzuty na podstawie, których został skonstruowany ww. wniosek pokontrolny zamieszczono już w protokole z kontroli kompleksowej.

Miejska w Łęczycy niemal przez cały rok 2016 (do listopada) zwiększała planowany deficyt, natomiast faktycznie wykonano nadwyżkę budżetu.

Mając na uwadze:

- dane wynikające ze sprawozdań Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 roku, zgodnie z którymi na koniec 2016 roku wykonano nadwyżkę budżetu w wysokości 1.504.656,42 zł, która to kwota była 265,52% większa od planowanego deficytu -2.296.477,91 zł,
- wykonanie wolnych środków w 2016 roku, które według danych za pierwszy kwartał 2017 roku wyniosło 3.954.643,77 zł (suma kredytu zaciągniętego w dniu 16 grudnia 2016 roku oraz dodatniego wyniku z różnicy pomiędzy wykonanymi dochodami roku 2016 i wolnymi środkami, a wykonanymi wydatkami i rozchodami),
- wyjaśnienia dotyczące wykonania wydatków majątkowych złożone przez Skarbnika Miasta Łęczycy, a także fakt przeniesienie spłat rat kredytu z lat późniejszych na 2016 rok,

stwierdzono, że zaciągnięcie ww. zobowiązania dłużnego w powołanej wysokości (umowa nr 3/JST/2016) nie było powiązane z potrzebami finansowymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza sprawozdania Rb-NDS wykazała, że planowano deficyt budżetu (początkowo 1.568.700 zł, który w trakcie roku zwiększano, aż do kwoty - 2.296.477,91 zł), natomiast wykonano nadwyżkę budżetu w wysokości 1.504.656,42 zł (budżet 2015 roku również zamknął się nadwyżką w wysokości 1.231.782,61 zł i wykonaniem wolnych środków w wysokości 3.577.662,35 zł). Należy również wziąć pod uwagę wykonanie wydatków w 2016 roku w stosunku do planu, tj. planowano 56.760.380,21 zł, wykonano 53.801.713,15, tj. 94,79%. Wydatki majątkowe wykonano w 80,22 %, tzn. plan 7.765.849,57 zł, wykonanie 6.229.516,34 zł, a także zwiększone wykonanie dochodów.

Na podstawie danych o wykonaniu budżetu za 2016 rok kontrolujący określili w jakim stopniu Miasto Łęczycy mogło finansować wydatki i rozchody budżetu dochodami budżetowymi oraz wolnymi środkami z lat poprzednich:

WYSZCZEGÓLNIENIE	IV Kwartał 2016 roku	
	PLAN (po zmianach)	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	54.463.830,30	55.306.369,57
WYDATKI OGÓŁEM	56.760.308,21	53.801.713,15
ROZCHODY OGÓŁEM	2.803.000,00	2.803.000,00
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	-5.099.477,91	-1.298.343,58
NAWYŻKA Z LAT UBIEGŁYCH +WOLNE ŚRODKI	1.599.477,91	1.752.987,35
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z NADWYŻKI Z LAT UBIEGŁYCH I WOLNYMI ŚRODKAMI	-3.500.000,00	454.643,77
Przychody KREDYT, POŻYCZKA	3.500.000,00	3.500.000,00

RAZEM	0,00	3.954.643,77
-------	------	--------------

Jak wynika z powyższej tabeli, finansując wydatki i rozchody osiągniętymi w 2016 roku dochodami budżetu oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych Miasto Łęczyca osiągnęło dodatni wynik w wysokości 454.646,77 zł, który nie uzasadniał zaciągnięcia kredytu w kwocie 3.500.000,00 zł. Zaciągnięty w dniu 16 grudnia 2016 roku kredyt długoterminowy nr 3/JST/2016 w wysokości 3.500.000,00 zł nie został wykorzystany na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, tylko pozostał w postaci wolnych środków do wykorzystania w roku następnym. Powyższe znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Rb-NDS za pierwszy kwartał 2017 roku, w wierszu D.16. - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, określono wykonanie = 3.954.643,77 zł.

O braku powiązania zaciągniętego zobowiązania z potrzebami budżetowymi Miasta świadczy również fakt, że Miasto uruchomiło kredyt dopiero w dniu 19 grudnia 2016 roku. Według harmonogramów spłat obowiązujących kredytów i pożyczek oraz faktycznie dokonanych spłat - w dniach 19-31 grudnia 2016 roku Miastu pozostały do spłaty 2 raty w kwocie łącznej 530.000 zł. Istotny w omawianym stanie faktycznym jest fakt, że 400.000 zł z ww. kwoty rozchodów pozostających do spłaty na koniec 2016 roku, tj. po uruchomieniu kredytu nr 3/JST/2016, wynikało z aktywnych działań Miasta polegających na podpisaniu w dniu 20 grudnia 2016 roku Aneksu nr 1 do umowy kredytu nr 78 1020 3352 0000 1696 0043 8622, w drodze którego zwiększono spłatę rat kredytu na 2016 rok o kwotę 400.000 zł (do dnia 30 grudnia 2016 roku). Przeniesiona kwota była początkowo planowana do spłaty w 2019 roku. Brak podpisania Aneksu nr 1 skutkowałby sytuacją, w której w momencie podpisania umowy kredytu (16 grudnia 2016 roku) w kwocie 3.500.000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, do spłaty pozostałaby tylko jedna rata pożyczki w wysokości 130.000 zł. Brak zmiany harmonogramu spłaty umowy kredytu nr 78 1020 3352 0000 1696 0043 8622 oznaczałoby, że wykonane rozchody w 2016 roku nie wyniosłyby 2.803.000,00 zł, lecz 2.403.000,00 zł, zaś osiągnięte dochody budżetu i wolne środki z lat ubiegłych przewyższałyby wykonane wydatki i rozchody, dając dodatni wynik = 854.646,77 zł²⁵. Zatem, finansując wydatki i rozchody osiągniętymi w 2016 roku dochodami budżetu oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych Miasto Łęczyca osiągnęłoby dodatni wynik w wysokości 454.646,77 zł + 400.000 zł, tj. 854.646,77 zł.

²⁵ Należy jednak zauważyć, że nowo zaciągnięty kredyt nr 3/JST/2016 z dnia 16 grudnia 2016 roku miał korzystniejsze warunki dla finansów Miasta niż kredyt, którego spłatę skrócono, tj. nr 78 1020 3352 0000 1696 0043 8622. W praktyce trudno jednak przewidzieć na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ceny przyszłych ofert oraz ich strukturę (powyższe determinuje znaczna ilość czynników np. okres umowy).

Wykonanie budżetu wynikające ze sprawozdań Rb-NDS z czterech kolejnych kwartałów roku 2016 oraz pierwszych dwóch kwartałów roku 2017 przedstawia się następująco:

WYSZCZEGÓLNIENIE	I KW 2016	II KW 2016	III KW 2016	IV KW 2016	I KW 2017	II KW 2017
	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	12.281.098,57	26.166.865,51	39.258.458,90	55.306.369,57	15.161.688,01	28.815.556,08
WYDATKI OGÓŁEM	10.701.527,85	22.590.824,19	36.204.788,22	53.801.713,15	13.855.176,54	28.330.759,10
ROZCHODY OGÓŁEM	635.750,00	1.251.500,00	1.387.250,00	2.803.000,00	715.456,31	1.340.901,49
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	943.820,72	2.324.541,32	1.666.420,68	-1.298.343,58	591.055,16	-856.104,51
NAWYŻKA Z LAT UBIEGŁYCH +WOLNE ŚRODKI	1.752.987,35	1.752.987,35	1.752.987,35	1.752.987,35	3.954.643,77	3.954.643,77
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z NADWYŻKI Z LAT UBIEGŁYCH I WOLNYMI ŚRODKAMI	2.696.808,07	4.077.528,67	3.419.408,03	454.643,77	4.545.698,93	3.098.539,26
KREDYTY I POŻYCZKI	0,00	0,00	0,00	3.500.000,00	0,00	0,00
POZOSTAŁE PRZYCHODY	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RAZEM	2.696.808,07	4.077.528,67	3.419.408,03	3.954.643,77	4.545.698,93	3.098.539,26

Z zaprezentowanego zestawienia wynika, że w żadnym z analizowanych okresów sprawozdawczych Miasto Łęczycza nie miało potrzeby zaciągania kredytu długoterminowego w kwocie 3.500.000,00 zł. Wystarczające do sfinansowania wydatków i rozchodów budżetu byłyby dochody i wolne środki z lat poprzednich.

Dodatkowo należy zauważyć, że specyfikacja istotnych warunków zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 3.500.000 zł przewidywała w rozdziale III – przedmiot zamówienia: „pkt 12 - Zamawiający zastrzega sobie prawo wykorzystywania środków z kredytu w transzach. Pkt 14 - Zamawiający zastrzega sobie możliwość nie wykorzystania pełnej kwoty kredytu bez dodatkowych opłat i prowizji. W przypadku zaciągnięcia kredytu w wysokości niższej od planowanej nie będzie to skutkowało rozwiązaniem umowy kredytowej, oraz nie będzie powodować żadnych innych roszczeń wykonawcy w stosunku do Zamawiającego.” Powyższe znalazło wyraz również w §1 ust. 6 umowy nr 3/JST/2016: „Kredytobiorca zastrzega sobie prawo nie wykorzystania pełnej kwoty kredytu bez dodatkowych opłat i prowizji. W przypadku zaciągnięcia kredytu w wysokości niższej od planowanej nie będzie to skutkowało rozwiązaniem umowy kredytowej oraz nie będzie powodować żadnych innych roszczeń Banku w stosunku do Kredytobiorcy.” Przywołane zapisy dawały znaczną elastyczność w zaciągnięciu nowego długoterminowego tytułu

dłużnego niemal do ostatnich dni 2016 roku²⁶. Mimo ww. regulacji Miasto Łęczyca nie dokonało wnikliwej analizy potrzeby zaciągania zobowiązań dłużnych i nawet w części nie zredukowała kwoty kredytu zaciągniętego w drodze umowy nr 3/JST/2016.

Innym rozwiązaniem, z którego Miasto Łęczyca mogło skorzystać w przypadku ewentualnych obaw związanych z finansowaniem wydatków i rozchodów, był kredyt w rachunku bieżącym²⁷, z którego skorzystano dopiero w roku 2017.

W związku z powyższymi ustaleniami poddano również analizie stopień wykonania wydatków majątkowych w 2016 roku, który był niższy o 1.536.333,23 zł w stosunku do planu, co wynikało przede wszystkim z zadania *Przebudowa dróg gminnych na terenie miasta Łęczyca - ul. Poznańska*, ujętego w dziale 600 – transport i łączność, rozdziale 60016 – drogi publiczne gminne, § 6050 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Z ustaleń zamieszczonych w protokole kontroli wynikało, że Miasto Łęczyca powinno znacznie zmniejszyć plan wydatków w 2016 roku na ww. zadanie. Tymczasem pierwotny plan w kwocie 1.996.000,00 zł zmniejszono jedynie do kwoty 1.537.160,00 zł (plan wydatków na dzień 31 grudnia 2016 roku). Powyższe stanowiło zaniechanie ze strony Miasta, ponieważ umowę nr 272.2.2016 z dnia 27 kwietnia 2016 roku podpisano na kwotę 1.178.961,03 zł zapisując w niej, że maksymalna wartość wynagrodzenia w roku 2016 wyniesie brutto 672.007,79 zł, która to kwota była o 865.152,21 zł mniejsza od wydatków planowanych na koniec 2016 roku. Dodatkowo w związku z aneksem z dnia 30 listopada 2016 roku (po wszczęciu postępowania na kredyt długoterminowy, ale przed podpisaniem umowy nr 3/JST/2016), o który wykonawca wnosił już we wrześniu 2016 roku, wydatki wykonane na koniec 2016 roku wyniosły jedynie 419.109,83 zł. Sumując, w 2016 roku wykonano wydatki mniejsze od planu na koniec roku o 1.118.050,17 zł (inne przypadki niewykonania planu wskazano w protokole kontroli).

Oprócz omówionych powyżej wydatków majątkowych, kontrolujący ustalili, że w 2016 roku zwiększeniu uległy dochody wykonane, co jak wyjaśnili pracownicy merytoryczni miało ścisły związek z wpłatą dokonaną na koniec 2016 roku przez jednego z podatników omówionych wyżej.

²⁶ Zbliżone zapisy zamieszczono w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o sygn. ZP.271.10.2017 na udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 2.400.000 zł prowadzonym w 2017 roku, w wyniku którego podpisano umowę nr 130/13/20167 (opis w protokole kontroli).

²⁷ W dniu 22 grudnia 2014 roku Miasto Łęczyca podpisało umowę na prowadzenie rachunków bankowych dla klientów korporacyjnych oraz o świadczenie usług związanych z tymi rachunkami. Umowa została zawarta od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia 31 grudnia 2017 roku na podstawie przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (wg treści umowy). W §1 ust. 2 lit. p wskazano: „*Obsługa bankowa budżetu świadczona przez Bank polega na udzielaniu Gminie Miastu kredytu w rachunku bieżącym do kwoty 1.500.000 zł w latach 2015-2017 [...]*”.

Podsumowując, na dzień wszczęcia postępowania o udzielenie kredytu, a następnie podpisania umowy kredytu, Miasto Łęczyca miało wiedzę, iż wydatki inwestycyjne w znacznej części nie zostaną poniesione w 2016 roku. Należy zauważyć, że właściwe monitorowanie wykonanych wydatków w trakcie roku budżetowego mogło wpłynąć na wysokość zaciągniętego kredytu, lub przesądzić o braku konieczności zaciągania zobowiązania w postaci kredytu (zwłaszcza w połączeniu z wcześniejszymi rozważaniami – przesunięcie rozchodów z lat kolejnych na rok 2016, wolne środki). Korzystanie ze zwrotnych instrumentów finansowania w postaci kredytu, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe, nieuzasadnione koszty obsługi zadłużenia²⁸.

9. W dniu 12 października 2017 roku Miasto Łęczyca zawarło umowę nr CK-Ł/27/2017/23589338 z Bankiem PKO S.A. w przedmiocie odnawialnego kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 1.500.000 zł. W § 4 ust. 2 umowy stwierdzono: „Odsetki od kredytu będą pobierane przez bank w ostatnim dniu kalendarzowym każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 5 [...]”. W § 4 ust. 5 umowy wskazano nr rachunku bankowego, z którego będą pobierane odsetki. Dodatkowo w § 7 ust. 2 umowy czytamy: „Spłata Kredytu będzie następowała automatycznie z wpływów na rachunek bieżący. Kredytobiorca oświadcza, że nieodwołalnie upoważnia bank do obciążenia rachunku bieżącego, kwotą z tytułu spłaty kapitału kredytu oraz rachunku, o którym mowa w § 4 ust. 5, z tytułu spłaty odsetek od kredytu.” Przywołane zapisy umowy nr CK-Ł/27/2017/23589338 stały w sprzeczności z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 207 ze zm.), zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich

²⁸ Zgodnie z zawiadomieniem o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 7 grudnia 2016 roku cena oferty uznanej za najkorzystniejszą wyniosła 264.724,25 zł, oprocentowanie WIBOR 1M + marża banku 0,48, prowizja = 0 zł. Zgodnie z §2 umowy nr 3/JST/2016 - kredyt był oprocentowany wg zmiennej stopy procentowej stanowiącej sumę stawki bazowej i marży banku (stałej w całym okresie trwania umowy). Stawką bazową był WIBOR 1M, w dniu zawarcia umowy stawka bazowa wynosi 1,66%, marża banku wynosi 0,48 p.p.. Na dzień podpisania umowy oprocentowanie kredytu wynosi 2,14% w stosunku rocznym. Wg załączonego do umowy kredytu harmonogramu spłat, suma odsetek wyniosła 264.079,88 zł.

występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Precyzyjnie określać zakresy obowiązków pracowników, co zapewni jednoznaczne stosowanie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, określającego przesłanki przyznania pracownikowi samorządowemu dodatku specjalnego.
2. Prowadząc księgi rachunkowe przestrzegać wymogów określonych w art. 24 ust.1 i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
3. Zapewnić zgodność postanowień polityki rachunkowości dotyczących zasad funkcjonowania kont służących do ewidencjonowania dochodów z tytułu podatków i opłat z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego i rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z tymi uregulowaniami.
4. Zaprzestać prowadzenia ewidencji księgowej na kontach szczegółowych, prowadzonych dla właścicieli wnoszących opłaty z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami, w sposób przedstawiony w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Zapewnić by ewidencja szczegółowa prowadzona była w sposób rzetelny, tj. zgodny ze stanem faktycznym. W zakresie wykorzystywanego do ewidencji oprogramowania wyjaśnić, czy nie istnieje możliwość podwójnego ewidencjonowania wpłat jako dochodów wykonanych.
5. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w odniesieniu do deklaracji składanych w zakresie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, jak również w wyniku tych czynności zapewnić stosowanie art. 274 i art. 274a tej ustawy.
6. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu ww. opłat - w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
7. Zapewnić przestrzeganie art. 62 §1a ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli na podatniku ciąży kosztorys doręczonego upomnienia, dokonaną wpłatę zalicza się w pierwszej kolejności na poczet tych kosztów.

8. Zapewnić przestrzeganie art. 6m ust. 2b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym - w przypadku gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2a, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu.
9. Zapewnić zamieszczanie wymaganych informacji oraz realizowanie obowiązków edukacyjnych i informacyjnych wymaganych uregulowaniami art. 3 ust. 2 pkt 8-10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
10. Zapewnić realizację obowiązków w zakresie nadzoru nałożonych na organ wykonawczy przez art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
11. Przeprowadzać czynności kontrolne wymagane przez art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z odpowiednim zastosowaniem regulacji art. 379 i 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.
12. Zapewnić stosowanie odpowiednich przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w odniesieniu do postępowań mających na celu wydanie decyzji na podstawie art.6m ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wysokość zobowiązania określając z uwzględnieniem art. 6h ww. ustawy.
13. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach - w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia. Dokonywać wnikliwej analizy potrzeby zaciągania zobowiązań dłużnych na pokrycie planowanego deficytu oraz sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.
14. Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łęczycy,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łęczycy,
3. aa.