

Łódź, dnia 30 listopada 2020 roku

Pan
Gabriel Szkudlarek
Burmistrz Łasku

WK – 602/61/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Łask¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017-2019 dotyczące, przede wszystkim: zadłużenia jednostki; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; dochodów podatkowych i dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie kontroli wewnętrznej

1. W 2018 roku w jednostce kontrolowanej audyt wewnętrzny prowadzony był przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, pomimo ujęcia w uchwale budżetowej na rok 2018 kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów przekraczających kwotę 100.000 tys. zł.

Powyższe naruszało art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), który stanowi, że w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 14 lipca – 2 września 2020 roku. Protokół podpisano w dniu 7 października 2020 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000 tys. zł.

W trakcie kontroli Burmistrz Łasku wyjaśnił, że umowa z usługodawcą nie została wypowiedziana, aby do czasu wyłonienia kandydata na audytora do zatrudnienia w wymaganej formie, tj. umowy o pracę, gmina miała zapewnione prowadzenie audytu.³

2. Jednostka nie prowadziła audytu wewnętrznego w okresie od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 3 września 2019 roku⁴, co naruszało art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

W związku z faktem, iż planowane dochody Gminy Łask wraz z planowanymi przychodami na rok 2019 przekraczały wartość 40.000.000,00 zł, jak również planowane wydatki i planowane rozchody w roku 2019 przekraczały tę kwotę, jednostka zobowiązana była do prowadzenia audytu wewnętrznego w okresie wskazanym powyżej, stosownie do wymogu wskazanego w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Stosownie natomiast do art. 282 ust. 1 powołanej powyżej ustawy, kierownik jednostki zobowiązany jest zapewnić ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce⁵.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W zakresie wykazanych w sprawozdawczości skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, ustalono że w 2018 roku skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych od osób fizycznych zostały zawyżone o 8.412,12 zł.

W dniu 23 września 2020 roku jednostka przekazała do RIO w Łodzi, korektę sprawozdania Rb-PDP i Rb-27S za 2018 rok, uwzględniając prawidłowe wartości w zakresie skutków finansowych obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych za dany okres sprawozdawczy.

2. Stwierdzono naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), w zakresie nieterminowego sporządzenia kwartalnych sprawozdań jednostkowych Rb-Z Urzędu Miejskiego w Łasku:
 - a) za okres od początku roku na koniec: II, III i IV kwartału 2018 roku, które sporządzone zostały odpowiednio: w dniu 19 lipca 2018 roku; 22 października 2018 roku i 19 lutego 2019 roku,

³ Pełna treść wyjaśnienia Burmistrza Łasku została przytoczona w protokole kontroli.

⁴ W dniu 11 października 2016 roku jednostka kontrolowana zawarła umowę o świadczenie usług audytu nr BU 2/2016 z Grupą Gumułka – Audyt Spółka z o.o. Spółka k. – umowa obowiązywała do dnia 31 grudnia 2018 roku. W dniu 3 września 2019 roku zawarto umowę o pracę z audytorem wewnętrznym, posiadającym uprawnienia audytora, na czas określony od dnia 4 września 2019 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku.

⁵ Wyjaśnienia Burmistrza Łasku w zakresie działań podjętych w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego zawarto w protokole kontroli.

- b) za okres od początku roku na koniec: II, III i IV kwartału 2019 roku, które sporządzone zostały odpowiednio: w dniu 15 lipca 2019 roku; 22 października 2019 roku i 14 lutego 2020 roku.

Zgodnie z załącznikiem nr 7 do ww. rozporządzenia - sprawozdania Rb-Z za I, II i III kwartał są sporządzane i przekazywane nie później niż 10 dni po upływie okresu sprawozdawczego, zaś sprawozdania za IV kwartał – nie później niż do 1 lutego po upływie okresu sprawozdawczego.

3. W bilansie z wykonania budżetu (bilans organu), sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, w pozycji I.1.2. - Pozostałe środki pieniężne, wykazano kwotę 621.340,99 zł, na którą złożyła się m.in. kwota 550.691,63 zł – wynikająca z konta 135 i stanowiąca wydatki niewygasające, określone uchwałą nr XVII/176/2019 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 18 grudnia 2019 roku.

Wskazana identyfikacja środków pieniężnych była niezgodna z art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, określającym zasady powstawania i wykorzystania wydatków niewygasających. Prawodawca w art. 263 ustawy o finansach publicznych określił m.in., że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasają z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do dnia 30 czerwca następnego roku. Powyższe jednak nie zmienia podmiotu dysponującego ww. środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków, prawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Powyższe jednak nie wskazuje, że wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej, niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów. Bez względu na sposób wyodrębnienia środków na wydatki niewygasające – środki te nadal będą wykonywane przez budżet i nadal on tym środkami będzie dysponował.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Stwierdzono przypadki pobrania przez inkasentów kwot zaległości podatkowych oraz w jednostkowym przypadku kosztów upomnienia (które jednak jednostka zaksięgowwała na należność główną). Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 333) – organy stanowiące mogą zarządzić pobór podatków w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso. Wskazane przepisy nie uprawniają zatem inkasentów do pobierania zaległych rat podatków, odsetek czy kosztów egzekucyjnych.

W dniu 30 stycznia 2019 roku Rada Miejska w Łasku uchyliła w całości uchwałę, którą zarządziła pobór podatków w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów i określiła wysokość wynagrodzenia za inkaso (wraz z wprowadzoną do uchwały zmianą).

2. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób fizycznych oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej stwierdzono, co następuje⁶:
- podatnicy podatku od nieruchomości o kodach: (...) ⁷ (osoby fizyczne) oraz podatnik podatku od nieruchomości (osoba prawna) o numerze (...) ⁸, w złożonych do Urzędu Miejskiego w Łasku informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych (osoby fizyczne) i deklaracjach na podatek od nieruchomości (osoba prawna), nie wykazali do opodatkowania budowli, przy czym ze zdjęć dostępnych na stronie internetowej <https://www.google.com/maps> oraz z ortofotomap dostępnych na stronach internetowych prezentujących zbiory danych przestrzennych tj. <https://mapy.geoportal.gov.pl/> i <http://lask.geoportal2.pl> wynikało, że (...) ⁹;
 - podatnik podatku od nieruchomości (osoba prawna) o numerze (...) ¹⁰, w deklaracjach na 2018 i 2019 rok wykazywał do opodatkowania budowle, jednak nie uwzględnił do opodatkowania budowli posadowionych na działce numer (...) ¹¹ - analiza zdjęć i ortofotomap zamieszczonych na wskazanych powyżej stronach internetowych wykazała, że wskazana działka jest przynajmniej częściowo utwardzona.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Budowlą (art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy) jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

⁶ Szczegółowe ustalenia w zakresie opodatkowania podatników wskazanych w wystąpieniu zawarto w protokole kontroli.

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.

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 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 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.

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 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.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2020 roku, poz. 1333 ze zm.): [1] budowlą (art. 3 pkt 3 ustawy) jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową; [2] obiektem liniowym (art. 3 pkt 3a) jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego; [3] urządzeniami budowlanymi (art. 3 pkt 9 ustawy) są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.) - organ podatkowy pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonuje czynności sprawdzających mających na celu m.in: 1) sprawdzenie terminowości składania deklaracji i wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; 2) stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt 1; 3) ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Natomiast stosownie do art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa - w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Podatnicy podatku od nieruchomości – osoby fizyczne (o numerach: (...))¹², w toku kontroli, złożyli do Urzędu Miejskiego w Łasku informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1, w których wykazali do opodatkowania budowle.

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.

Podatnik podatku od nieruchomości – osoba prawna (o numerze (...)¹³) złożył w trakcie kontroli korekty deklaracji za lata 2016 – 2020 wraz z uzasadnieniem braku opodatkowania utwardzonego gruntu. Natomiast podatnik o numerze (...)¹⁴ (osoba prawna), w piśmie złożonym na wniosek organu podatkowego w trakcie kontroli, poinformował, że na działce (...)¹⁵ nie ma posadowionych budynków i budowli. W odniesieniu do złożonego pisma, inspektorzy RIO w Łodzi zwrócili uwagę, że obok przedmiotowej działki znajduje się działka o numerze (...)¹⁶, której nawierzchnia na ortofotomapach wygląda bardzo podobnie do nawierzchni na działce o numerze (...)¹⁷. Podkreślenia wymaga także fakt, że jak ustalił organ podatkowy, podatnik nie jest właścicielem działki (...)¹⁸ lecz jego własność stanowią budowle posadowione na tej działce, w tym droga dojazdowa a właściciel działki nr (...)¹⁹ wykazuje do opodatkowania budowle, w tym utwardzony grunt.

3. W odniesieniu do objętej próbą kontrolną ulgi w zapłacie podatku od nieruchomości udzielonej w 2019 roku, ustalono że na dokumentach, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Łasku, po wezwaniu wnioskodawcy przez organ podatkowy do m.in. usunięcia braków formalnych podania i przedłożenia dokumentów potwierdzających okoliczności przedstawione we wniosku oraz obrazujących sytuację finansową, majątkową, rodzinną a także dokumentów finansowych z prowadzonej działalności gospodarczej, nie odnotowano daty wpływu do Urzędu. W związku z powyższym inspektorzy RIO w Łodzi nie

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.

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 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.

potwierdzili, czy uzupełniona dokumentacja została złożona w odpowiednim terminie.

Powyższe naruszało uregulowania § 40 ust. 1 i § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej, określonej załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 roku, nr 14, poz. 67).

4. W zakresie przestrzegania zasad dotyczących wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, wprowadzonych zarządzeniem Burmistrza Łasku nr 133/2016 z dnia 1 lipca 2016 roku, stwierdzono:
 - przypadki odstępstwa od zasad określonych w zarządzeniu Burmistrza w zakresie wystawiania upomnień dla podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych. Przykładowo: [1] upomnienie wystawione w dniu 16 maja 2019 roku na II-V ratę z 2019 roku dla podatnika o numerze (...) ²⁰ - zgodnie z zasadami zawartymi w ww. zarządzeniu, upomnienie winno być wysłane na II-III ratę (I kwartał) do 10 kwietnia 2019 roku a na raty za II kwartał, tj. raty IV-V - do 10 lipca 2019 roku, [2] upomnienie wystawione w dniu 2 sierpnia 2018 roku na raty IV-VII z 2018 roku dla podatnika o numerze (...) ²¹ - zgodnie z zasadami zawartymi w ww. zarządzeniu, upomnienie winno być wysłane na raty IV-VI do 10 lipca 2018 roku a na VII ratę - za III kwartał do 10 października 2018 roku;
 - przypadki niedotrzymania terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, wskazanych w zarządzeniu Burmistrza Łasku, tj. [1] dla podatnika podatku od nieruchomości od osób fizycznych o numerze identyfikacyjnym (...) ²² upomnienie na II ratę podatku z 2019 roku wystawiono w dniu 3 września 2019 roku ²³ - zgodnie z zasadami upomnienie dla podatników m.in. podatku od nieruchomości od osób fizycznych wystawia się do 30 czerwca po upływie terminu płatności I i II raty podatku, [2] dla podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych o numerze identyfikacyjnym (...) ²⁴ upomnienie na IX ratę podatku z 2018 roku

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 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.

²² 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.

²³ Pracownik merytoryczny w trakcie kontroli złożył wyjaśnienie co do zaistniałej sytuacji - treść wyjaśnienia przytoczona została w protokole kontroli.

²⁴ 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.

wystawiono w dniu 5 lutego 2019 roku – zgodnie z zasadami upomnienie dla podatników m.in. podatku od nieruchomości od osób prawnych wystawia się za III kwartał do dnia 10 października – w tym przypadku upomnienie należało wystawić do dnia 10 października 2018 roku²⁵;^[3] dla podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych o numerze identyfikacyjnym (...) ²⁶ upomnienie na IV ratę podatku z 2018 roku wystawiono w dniu 2 sierpnia 2018 roku - zgodnie z zasadami upomnienie dla podatników m.in. podatku od nieruchomości od osób prawnych wystawia się za II kwartał do dnia 10 lipca, ^[4] dla podatnika o numerze identyfikacyjnym (...) ²⁷ tj. tytuł wykonawczy na I i II ratę z 2019 roku wystawiono 114 dni od odbioru upomnienia, na IX i X ratę z 2019 roku 95 dni od odbioru upomnienia. Zgodnie z zasadami określonymi przez Burmistrza Łasku w zarządzeniu wskazanym we wcześniejszej części wystąpienia, tytuł wykonawczy wystawia się do 90 dni od otrzymania potwierdzenia odbioru upomnienia.

5. Kontrola przestrzegania przez organ podatkowy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483 ze zm.), w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych dla podatnika o numerze identyfikacyjnym (...) ²⁸ wykazała, że niektóre tytuły wykonawcze nie zostały wystawione niezwłocznie. Powyższe dotyczyło: I, II i III raty z 2019 roku (tytuł wykonawczy z dnia 7 maja 2019 roku zatem wystawiony 96, 81 i 53 dni od upływu terminu płatności²⁹) oraz VIII raty z 2019 roku (tytuł wykonawczy z

²⁵ Wnioskiem z dnia 1 października 2018 roku podatnik zwrócił się do Burmistrza o umorzenie m.in. IX raty podatku od nieruchomości z 2018 roku, w decyzji z dnia 8 listopada 2018 roku Burmistrz Łasku m.in. nie wyraził zgody na umorzenie przedmiotowej raty. Od dnia wydania decyzji do dnia wystawienia upomnienia upłynęło 89 dni.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

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.

²⁸ Organ podatkowy nie wystawiał dla podatnika upomnień (na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30.10.2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia). W związku z tym, że w zarządzeniu Burmistrza Łasku nr 133/2016 z dnia 1 lipca 2016 roku wprowadzającym zasady dotyczące wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, nie zawarto żadnych uregulowań w zakresie terminowości podejmowania czynności windykacyjnych (wystawiania tytułów wykonawczych) wobec podatników w stosunku do których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, kontroli poddano terminowość wystawiania tytułów wykonawczych pod kątem spełniania zapisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności.

²⁹ W związku z brakiem wystawienia upomnienia odnoszono się do terminu płatności poszczególnych rat a nie odbioru upomnienia.

dnia 16 października 2019 roku zatem wystawiony 61 dni od upływu terminu płatności VIII raty³⁰).

Powyższe naruszało przepisy ww. rozporządzenia, stosownie do których - wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, przed przesłaniem: 1) upomnienia; 2) tytułu wykonawczego, w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (§ 4 ust. 1). W § 4 ust. 2 rozporządzenia wskazano natomiast, że działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks a zgodnie z § 4 ust. 3 - działania informacyjne są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: 1) formy działania informacyjnego; 2) daty podjęcia działania informacyjnego. Stosownie do § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia - wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie: 1) niezwłocznie, w szczególności 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, lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) 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. W przypadkach, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy: 1) niezwłocznie, w szczególności 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, lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) 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 (§ 9).

6. W sprawozdaniu budżetowym Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku, wykazano zaległości podatnika o numerze identyfikacyjnym 218, wobec którego w styczniu 2019 roku otwarto postępowanie sanacyjne.

Powyższe stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564), który stanowi, że w odpowiednich kolumnach „Saldo końcowe” wykazuje się należności pozostałe do zapłaty,

³⁰ Jw.

w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone) ustalone na podstawie danych analitycznych kont podatkowych; w kolumnie "zaległości netto" nie należy wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonych (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

W związku z powyższym, zaległości które nie mogą być egzekwowane (jak jest w przypadku postępowania sanacyjnego), nie wykazuje się w sprawozdaniu Rb-27S jako zaległości netto.

W zakresie dochodów z majątku gminy

1. Stwierdzono brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2017-2019 oraz na lata 2020-2022.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (ust. 2). Plany wykorzystania zasobu, o których mowa w ust. 2, opracowuje się na okres 3 lat (ust. 2a). Plany zawierają w szczególności: [1] zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; [2] prognozę: a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; [3] program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

2. W odniesieniu do przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości gruntowej niezabudowanej, położonej w Łasku, w obrębie 15, przy ulicy Batorego, składającej się z działek o numerach ewidencyjnych 76/4 i 72/11 o łącznej powierzchni 1.460 m², ustalono, że w załączniku do zarządzenia Burmistrza Łasku nr 70/2019, którym ogłoszono I przetarg na sprzedaż ww. nieruchomości, wskazano że warunkiem przystąpienia do przetargu jest wpłacenie wadium w terminie nie później niż 7 dni przed dniem otwarcia przetargu (do dnia 2 kwietnia 2019 roku), tymczasem w kolejnym ogłoszeniu (ogłoszenie odrębne od zarządzenia, bez daty) oraz publikacjach tego ogłoszenia (na stronie internetowej BIP Urzędu Miejskiego w Łasku, na stronie internetowej Gminy, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego

w Łasku, w prasie) wskazywano termin na dokonanie wpłaty wadium do dnia 1 kwietnia 2019 roku włącznie. Jednocześnie ustalono, że wadium na opisywaną nieruchomość wniosło dwóch potencjalnych nabywców, w tym od jednego z zainteresowanych wpłata wpłynęła na rachunek bankowy Gminy w dniu 2 kwietnia 2019 roku (zatem 1 dzień po terminie wskazanym w ogłoszeniu (bez daty) i publikacjach ogłoszenia).

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że data wpłaty wadium winna być wyznaczona na dzień 2 kwietnia 2019 roku. Odnośnie dopuszczenia do przedmiotowego przetargu potencjalnego nabywcy, którego wpłata wpłynęła na rachunek bankowy Gminy w dniu 2 kwietnia 2019 roku wyjaśniono, że uczestnik przetargu w dniu przetargu okazał dowód wpłaty potwierdzający dokonanie wpłaty wadium w dniu 1 kwietnia 2019 roku. Uznano, że wadium wpłacono w terminie i na potwierdzeniu wykonania operacji z banku (dokumentującym wpływ na rachunek bankowy gminy wadium od opisywanego potencjalnego nabywcy) sporządzono notatkę o zaistniałej sytuacji³¹.

Inspektorom RIO w Łodzi przedłożono dodatkowo wydruk z dnia 5 kwietnia 2019 roku z potwierdzeniem wpłaty wadium dokonanej przez uczestnika przetargu, na którym zawarto stosowną notatkę. Dowodu wpłaty, potwierdzającego wpłatę w dniu 1 kwietnia 2019 roku przez potencjalnych nabywców, jednostka kontrolowana nie zarchiwizowała, w związku z czym inspektorzy RIO w Łodzi nie potwierdzili informacji zawartych w wyjaśnieniu i na przedłożonym wydruku z bankowości internetowej.

3. Kontrola podejmowanych działań windykacyjnych wobec użytkowników wieczystych wykazała, że jednostka kontrolowana: [1] dla zaległości użytkownika wieczystego o numerze 44326³² za lata 2016-2017, [2] dla zaległości użytkownika wieczystego o numerze 15452³³ za lata 2016-2019, prowadziła windykację w postaci wystawianych wezwań do zapłaty. Podjęte działania były mało skuteczne i nie wyczerpały instrumentów przewidzianych prawem, bowiem dalsze dochodzenie roszczeń z tego tytułu odbywa się na drodze postępowania sądowego (co zapewnia także przerwanie biegu przedawnienia roszczeń).

Brak skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego przyczynił się do przedawnienia należności z tytułu użytkowania wieczystego za 2016 rok w wysokości łącznej 6.354,19 zł (użytkownik o numerze identyfikacyjnym 15452 kwota 4.215,00 zł, użytkownik o numerze identyfikacyjnym 44326 kwota 2.139,19 zł).

Zgodnie z art. 118 ustawy w dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1740), jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa

³¹ Pełna treść wyjaśnienia znajduje się w protokole kontroli.

³² Wg ewidencji księgowej zaległość na dzień 31 grudnia 2019 roku wynosiła 11.175,07 zł (zaległość za lata 2015-2019)

³³ Wg ewidencji księgowej zaległość na dzień 31 grudnia 2019 roku wynosiła 29.505,00 zł (zaległość za lata 2013-2019)

lata. Zgodnie z art. 120 § 1 Kodeksu cywilnego - bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Ponadto, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, Gmina zobowiązana jest do ustalania przypadających jej należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Jednocześnie ustalono, że wobec zaległości użytkownika wieczystego o numerze 44326 za lata 2018-2019, które widniały w ewidencji księgowej Urzędu, nie podjęto żadnych działań windykacyjnych. Naczelnik Wydziału Finansowego i pracownik merytoryczny w Wydziale Finansowym, wyjaśniły, że użytkownik wieczysty w dniu 7 lipca 2017 roku sprzedał wszystkie udziały w użytkowaniu wieczystym, co potwierdzało zawiadomienie o zmianie w ewidencji gruntów i budynków, które wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Łasku w sierpniu 2017 roku. Zgodnie natomiast z wyjaśnieniem Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, wydział merytoryczny nie był w posiadaniu dokumentów potwierdzających sprzedaż udziałów przez użytkownika wieczystego³⁴.

Powyższa sytuacja świadczy o niedostatecznym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Łasku, w szczególności o braku należytej współpracy i prawidłowego obiegu dokumentów pomiędzy komórkami merytorycznymi, a Wydziałem Finansowym.

W dniu 24 września 2020 roku (po zakończeniu kontroli) jednostka kontrolowana złożyła do Sądu Rejonowego w Łasku I Wydziału Cywilnego pozwu o zapłatę w postępowaniu upominawczym wobec obu użytkowników wieczystych. W stosunku do użytkownika o numerze 15452 pozew objął opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2017-2019 (kwota 12.645,00 zł + odsetki), w przypadku użytkownika o numerze 44326 pozew objął opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2017 rok (kwota 2.518,69 zł + odsetki ustawowe za opóźnienie od dnia 1 kwietnia 2017 roku).

W zakresie wynagrodzeń

1. Wynagrodzenie dla Burmistrza Łasku za listopad 2018 roku wypłacono w wysokości odpowiadającej przepracowaniu pełnego miesiąca, podczas gdy wygaśnięcie mandatu Burmistrza Łasku w kadencji 2014-2018 nastąpiło w dniu 20 listopada 2018 roku, a Rada Miejska w Łasku ustaliła wynagrodzenie dla Burmistrza w uchwale z dnia 28 listopada 2018 roku. Należało zatem wypłacić wynagrodzenie dla Burmistrza proporcjonalnie do ilości dni pełnienia funkcji Burmistrza w kadencji 2014-2018 (tj. 1 listopada – 20 listopada 2018 roku) na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w kodeksie pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 927 ze zm.) a wypłata wynagrodzenia za okres od dnia 21 listopada 2018 roku powinna nastąpić dopiero po ustaleniu przez

³⁴ Pełna treść wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Finansowego, pracownika merytorycznego oraz Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami przytoczona została w protokole kontroli.

Radę Miejską w Łasku wynagrodzenia dla Burmistrza obowiązującego w kadencji na lata 2018-2023 (w dniu 28 listopada 2018 roku lub po tym dniu).

2. Zastępcy Burmistrza (dwie osoby) oraz Skarbnik Gminy w okresie kontrolowanym otrzymywały dodatki specjalne. W pismach przyznających dodatki specjalne wskazywano ogólne uzasadnienie do ich przyznania, tj. dodatkowe zadania do wykonania, jednak na podstawie tych pism inspektorzy RIO w Łodzi ustalili, że: [1] dodatek specjalny dla Zastępcy Burmistrza z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych związanych ze sprawowaniem nadzoru nad sporządzaniem wniosków o dofinansowanie ze środków zewnętrznych został przyznany po raz pierwszy w styczniu 2010 roku i przedłużano go na kolejno następujące po sobie okresy roczne (zatem obowiązywał przez ponad 8 lat), [2] dodatek specjalny dla Skarbnika Gminy z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych w związku z koordynacją działań wynikających z centralizacji w zakresie rozliczenia VAT przyznano po raz pierwszy w styczniu 2017 roku i następnie przedłużano go na kolejne okresy, w tym na rok 2020 – obowiązuje zatem już przez ponad 3 lata, [3] dodatek specjalny dla Zastępcy Burmistrza z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych związanych ze sprawowaniem nadzoru nad sporządzaniem wniosków o dofinansowanie ze środków zewnętrznych przyznano na rok 2019 i przedłużono na kolejny okres roczny (rok 2020) – zatem na dzień zakończenia kontroli przysługiwał już dłużej niż rok.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), pracownikowi samorządowemu (w tym zatrudnionemu na podstawie powołania) z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Ustalając przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego należy pamiętać, że jest on świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Biorąc pod uwagę powyższe, dodatek specjalny może być przyznany jedynie okresowo i konieczne jest wykazywanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek. Jak wskazano powyżej, Zastępca Burmistrza otrzymywała dodatek specjalny na te same zadania przez okres ponad 8 lat, Skarbnik Gminy przez ponad 3 lata a druga osoba zajmująca stanowisko Zastępcy Burmistrza ponad rok. Dodatki te zatem nabrały charakteru stałego składnika wynagrodzenia. Przyznanie dodatku jako stałego składnika wynagrodzenia pozbawia ten dodatek przymiotu „specjalny”.

3. Burmistrz Łasku na podstawie pism z dnia: 18 września 2019 roku, 12 listopada 2019 roku i 2 grudnia 2019 roku przyznał Zastępcy Burmistrza i Skarbnikowi Gminy dodatki specjalne z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych wynikających z dłuższej nieobecności spowodowanej chorobą Burmistrza.

Na podstawie zapisów zawartych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Łasku, obowiązującego w okresie kontrolowanym³⁵, ustalono iż Zastępca Burmistrza zastępuje Burmistrza w razie jego nieobecności lub niemożności pełnienia przezeń obowiązków (§ 4 ust. 5 pkt 2).

Burmistrz Łasku pismem złożonym kontrolującym wyjaśnił: „*W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Łasku wprowadzonym Zarządzeniem Nr 17/2016 Burmistrza Łasku z dnia 28 stycznia 2016 r. ze zm. wskazano, w § 4 ust. 5 pkt 2 Zastępca Burmistrza zastępuje Burmistrza w razie jego nieobecności lub niemożności pełnienia przezeń obowiązków.*

Zgodnie jednak z zapisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) § 36 ust. 5 pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

W normalnym toku pracy Burmistrz i Zastępca Burmistrza są merytorycznie podzieleni wydziałami, których sprawami się zajmują (§ 4 ust. 5 pkt 3 i 4 regulaminu), a w pozostałym zakresie Zastępca Burmistrza wykonuje obowiązki powierzone przez Burmistrza. W czasie nieobecności Burmistrza, w szczególności nieobecności długotrwałej mamy do czynienia z sytuacją, gdy Zastępca Burmistrza przejmuje do merytorycznego nadzoru wszystkie wydziały Urzędu Miejskiego w Łasku jak i całość obowiązków określoną w § 4 ust. 3 i 4 regulaminu, a więc do czynienia z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych, co uzasadnia przyznanie za ten okres dodatku specjalnego.

W odniesieniu do osoby Skarbnika to w czasie nieobecności Burmistrza także mamy do czynienia ze zwiększeniem obowiązków służbowych z uwagi na zaangażowanie Skarbnika w pomoc Zastępcy Burmistrza przy zarządzaniu Urzędem Miejskim w Łasku i udziałem w spotkaniach, wymagających reprezentowania Gminy na zewnątrz, co uzasadnia przyznanie za ten okres dodatku specjalnego z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych.”.

Dodatek specjalny przyznany został m.in. Zastępcy Burmistrza w związku nieobecnością Burmistrza spowodowaną chorobą i tym samym okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych Zastępcy Burmistrza. Powyższe zweryfikowano z cytowanym wcześniej zapisem § 4 ust. 5 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łasku, stwierdzając iż zadania związane z zastępstwem Burmistrza w wyniku nieobecności Burmistrza wynikają wprost z obowiązujących w Urzędzie Miejskim w Łasku przepisów wewnętrznych. Wobec powyższego brak było przesłanek do przyznania przedmiotowego dodatku Zastępcy Burmistrza, którego zadaniem jest m.in. zastępowanie kierownika jednostki podczas jego niemożności pełnienia obowiązków.

4. W zakresie dodatków specjalnych przyznanych przez Burmistrza z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych wynikających z dłuższej nieobecności spowodowanej jego chorobą dla Zastępcy Burmistrza i Skarbnika Gminy w grudniu 2019 roku ustalono, że jednostka kontrolowana wypłaciła osobom na ww. stanowiskach dodatki specjalne w pełnej wysokości pomimo

³⁵ Tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łasku, wprowadzony zarządzeniem nr 17/2016 Burmistrza Łasku z dnia 28 stycznia 2016 roku wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Łasku nr 238/2019 z dnia 19 września 2019 roku.

przebywania Burmistrza Łasku na zwolnieniu lekarskim przez 5 dni. W związku z powyższym dokonano nadpłaty dodatków specjalnych w wysokości 375,00 zł brutto w przypadku dodatku dla Zastępcy Burmistrza i 300,00 zł w przypadku dodatku dla Skarbnika Gminy.

Nadpłacone dodatki zostały potrącone ww. osobom z wynagrodzenia za pracę za sierpień 2020 roku, za ich zgodą.

W zakresie realizacji inwestycji

Gmina Łask na podstawie umowy nr RO/50/2018 zawartej w dniu 13 czerwca 2018 roku zleciła firmie WGW STALBET S.C. Adam Woźniak, Bogusław Gruda, Jakub Woźniak z siedzibą w Sieradzu, wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz realizację wszystkich robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja targowiska przy Placu Szarych Szeregów w Łasku-Kolumnie”. Wysokość wynagrodzenia strony ustaliły w kwocie 1.607.000,00 zł brutto. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesione zostało przez wykonawcę w dniu 13 czerwca 2018 roku w formie gotówki, tj. w kwocie 160.700,00 zł, stanowiącej 10% wynagrodzenia umownego. Termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy – zgodnie z aneksem nr RO/50/2018/AN2 z dnia 9 października 2018 roku do ww. umowy ustalony został na dzień 31 maja 2019 roku.

Wskazane zadanie realizowane było z udziałem środków uzyskanych w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 na podstawie umowy z dnia 20 lutego 2018 roku o przyznaniu pomocy nr 00012-65171-UM0500019/17 na realizację operacji pn. „Modernizacja targowiska przy Placu Szarych Szeregów w Łasku-Kolumnie”. W dniu 9 października 2018 roku do Urzędu Miejskiego w Łasku wpłynęło pismo z dnia 3 września 2018 roku Instytucji Zarządzającej, tj. Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, wskazujące na negatywną ocenę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, której powodem było przeprowadzenie postępowania z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w ramach operacji „Modernizacja targowiska przy Placu Szarych Szeregów w Łasku-Kolumnie. Negatywna ocena dotyczyła przyjęcia w umowie zawartej z wykonawcą zapisów pozwalających na częściowe płatności, tj. wystawienie przez wykonawcę trzech faktur, przy braku tych zapisów w pierwotnych założeniach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co mogło ograniczyć krąg podmiotów ubiegających się o zamówienie. Powyższe stanowiło niezgodność z pkt 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia MRiRW z dnia 14 lutego 2018 roku w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji i warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 396) i skutkowało zastosowaniem wskaźnika procentowego przypisanego do tej niezgodności w wys. 100%.

W wyniku powyższego w dniu 14 listopada 2018 roku Gmina Łask i WGW STALBET zawarli porozumienie w sprawie rozwiązania umowy nr RO/50/2018 na modernizację targowiska przy Placu Szarych Szeregów w Łasku-Kolumnie z dniem 14 listopada 2018 roku na pomocy ich wzajemnego porozumienia. Strony porozumienia zgodnie oświadczyły, że nie będą wnosić żadnych roszczeń finansowych z tytułu kar przewidzianych w rozwiązanej umowie. W dniu zawarcia porozumienia, tj. 14 listopada 2018 roku spisany został protokół ustaleń do umowy nr RO/50/2018, w którym wskazano, że do dnia jego spisania, została wykonana

dokumentacja projektowo-kosztorysowa, której koszt wyceniono na kwotę 96.420,00 zł brutto. W dniu 29 listopada 2018 roku spisano protokół zdawczo-odbiorczy, na podstawie którego wykonawca przekazał zamawiającemu przedmiotową dokumentację. W dniu 3 grudnia 2018 roku wykonawca wystawił na rzecz Gminy fakturę nr FV/2018/12/1 na kwotę 96.420,00 zł, której zapłata nastąpiła w dniu 27 grudnia 2018 roku.

W wyniku rozwiązania umowy nr RO/50/2018 z dnia 13 czerwca 2018 roku – w dniu 4 grudnia 2018 roku dokonano zwrotu wykonawcy całości wniesionego przez niego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, tj. kwoty 160.700,00 zł wraz z naliczonymi odsetkami w wysokości 773,76 zł. Przedłożona kontrolującym dokumentacja wskazuje wykonanie w ramach umowy nr RO/50/2018 części przedmiotu zamówienia w formie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, za którą zamawiający zapłacił kwotę 96.420,00 zł. Zatem zamawiający zwracając wykonawcy zabezpieczenie należytego wykonania umowy – winien część zabezpieczenia należytego wykonania umowy pozostawić na rachunku tytułem ewentualnych nieprawidłowości w wykonanej dokumentacji. Zgodnie z umową nr RO/50/2018 zabezpieczenie należytego wykonania umowy wynosiło 10% wynagrodzenia. Wynagrodzenie za wykonaną dokumentację wynosiło 96.420,00 zł, wobec czego zabezpieczenie należytego wykonania umowy z tytułu wykonania dokumentacji winno wynosić 10% wynagrodzenia, tj. 9.642,00 zł, z której to części – stosownie do zapisów art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) – zamawiający winien pozostawić 30% (2.892,60 zł).

W zakresie inwentaryzacji

Kontrola inwentaryzacji przeprowadzonej drogą spisu z natury wykazała, że:

- na arkuszach spisowych Urzędu Miejskiego w Łasku ujmowano składniki majątkowe będące w posiadaniu ochotniczych straży pożarnych³⁶, Starostwa Powiatowego w Łasku (sala konferencyjna), pomieszczenia świetlicy wiejskiej w budynku OSP Bałucz, Łaskiego Domu Kultury (sali ślubów), świetlicy wiejskiej w Anielinie.

Inwentaryzacja składników stanowiących mienie Gminy winna zostać przeprowadzona w opisanej sytuacji poprzez wysłanie do poszczególnych OSP oraz pozostałych ww. jednostek – pism o potwierdzenie wskazanych w nich składników majątku Gminy – stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów – drogą

³⁶ OSP: Teodory, Łask – Kolumna, w Bałuczu, w Okupie Wielkim, w Sięganowie, Łask, Wiewiórczyn, Wrzeszczewice, Anielin. Skarbnik Gminy w zakresie inwentaryzacji przeprowadzonej w OSP złożyła wyjaśnienie, które zawarto w protokole kontroli.

otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;

Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia i 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 występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**.

1. Zapewnić przestrzeganie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł. Ponadto, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 282 ust. 1 ww. ustawy, należy zapewnić ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce samorządowej.
2. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych, danych w zakresie skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych (w szczególności w odniesieniu do podatku od środków transportowych).
3. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego w odniesieniu do terminowego sporządzania sprawozdań Rb-Z.
4. Zapewnić ujmowanie wydatków niewygasających w sprawozdaniu finansowym z wykonania budżetu, jako środków pieniężnych budżetu.
5. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych o numerze (...) ³⁷. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do ww. podatnika, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały przez podatnika złożone.

³⁷ 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.

6. W związku ze złożonymi przez podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych, wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, informacjami o nieruchomościach i obiektach budowlanych, prawidłowo ustalić moment powstania obowiązku podatkowego w zakresie budowlu u opisywanych podatników i podjąć czynności zmierzające do wyegzekwowania należnego Gminie podatku za odpowiedni okres.
7. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji i informacji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Ponadto, stosować przepis art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, stosownie do którego - organ podatkowy w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
8. Zapewnić stosowanie uregulowań rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, w szczególności w zakresie wymogów wynikających z § 40 ust. 1 i § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 tego rozporządzenia.
9. Zapewnić przestrzeganie obowiązujących w jednostce uregulowań wewnętrznych w zakresie podejmowanych przez organ podatkowy działań windykacyjnych.
10. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych w oparciu o przepisy zawarte w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294).
11. Zapewnić sporządzanie sprawozdania Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, w zakresie danych wykazywanych w kolumnie „zaległości netto”, zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
12. Sporządzić plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
13. Dążyć do zapewnienia wewnętrznej spójności pomiędzy dokumentami wytworzonymi przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Łasku w ramach prowadzonych przetargów na sprzedaż nieruchomości, w szczególności w zakresie ustalania terminu wpłaty wadium przez osoby zainteresowane zakupem nieruchomości od Gminy.
14. Zapewnić podejmowanie skutecznych działań windykacyjnych (w tym dochodzenie roszczeń na drodze postępowania sądowego), mających na celu

egzekwowanie zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.

15. Zapewnić prawidłowe funkcjonowanie procedur kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie obiegu dokumentów i informacji między komórkami merytorycznymi Urzędu Miejskiego w Łasku.
16. Dokonać analizy sposobu stosowania przepisów dotyczących przyznawania dodatku specjalnego, w szczególności w kontekście przyznawania go na długie okresy. Rozważyć, czy w takim stanie faktycznym dodatek ten nie traci charakteru specjalnego, a pracownik nie powinien być wynagradzany w sposób inny niż poprzez przyznawanie dodatku specjalnego (wynagrodzenie zasadnicze).
17. Zapewnić przestrzeganie przepisów art. 151 ust.2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w zakresie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
18. Zaniechać inwentaryzowania drogą spisu z natury składników majątkowych powierzonych innym podmiotom, stosownie do art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.

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 zaleceń 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 Łasku,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łasku,
3. aa.