

Łódź, dnia 2 lutego 2021 roku

Pan
Mateusz Kamiński
Burmistrz Rzgowa

WK-602/7/2021

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 Gminy Rzgów¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2018 – 2020 dotyczące przede wszystkim: sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z podatków i majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie sprawozdawczości

W odniesieniu do bilansu organu za 2019 rok stwierdzono, że w poz. I.1.1. – Środki pieniężne budżetu i w poz. I.1.2 – Pozostałe środki pieniężne, wykazano kolejno kwotę 6.403.992,78 zł jako część salda Wn konta 133 i kwotę 5.047.251,45 zł stanowiącą saldo Wn konta 135 i pozostałą część salda konta 133 (środki do zwrotu, które wykazano po stronie Pasywów w poz. 2. - Zobowiązania wobec budżetów - 682,81 zł i w poz. 3. - Pozostałe zobowiązania 59.472,33 zł). W związku z powyższym należy wskazać, że sposób prezentowania w bilansie aktywów pieniężnych oparto m.in. na regule oznaczości podmiotowej. Licząc się z możliwością posiadania przez budżet JST środków pieniężnych, stanowiących

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 21 września 2020 – 6 listopada 2020 roku. Protokół podpisano w dniu 9 grudnia 2020 roku.

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

własność innych budżetów (podmiotów), prawodawca dokonał wyraźnego rozdziału tych środków. Pomimo licznych zmian w układzie bilansowym, wciąż pozostawiono pozycje określające wartość środków pieniężnych budżetu (obecnie pozycja I.1.1. aktywów) oraz pozostałe środki pieniężne wyrażone w pozycji I.1.2. Zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do dnia 30 czerwca następnego roku (art. 263 ust 4 ustawy o finansach publicznych). Wynikająca z tego przepisu zasada nie zmienia jednak podmiotu dysponującego tymi środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków, ustawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Nie można jednak postawić twierdzenia, iż 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 (przeksięgowanie, wyksięgowanie etc.) nadal będą wykonywane przez budżet i nadal on tymi środkami będzie dysponował.

W zakresie dochodów podatkowych

1. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom nie było zaokrąglane do pełnych złotych, co było sprzeczne z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), który stanowi, że podstawę opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrąglą się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych
2. W przypadku zapłaty podatku od nieruchomości od osób prawnych po terminie organ podatkowy naliczał odsetki, które nie były zaokrąglane do pełnych złotych, co naruszało ww. art. 63 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
3. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono, że w przypadku pięciu podatników, prowadzących działalność gospodarczą, w deklaracjach podatkowych na lata 2018-2020 wykazywano wyłącznie grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez opodatkowania budowli, pomimo ich faktycznego występowania. Korzystając ze stron internetowych m.in. geoportal stwierdzono, że ww. podatnicy byli właścicielami budowli typu: parkingi, utwardzone place i drogi, ogrodzenia, kanalizacja, chodniki oraz tablice reklamowe itp., które wykorzystywane były do prowadzenia działalności gospodarczej. Z powyższego wynikało, że organ podatkowy nie podjął czynności sprawdzających w tym zakresie, na podstawie art. 272 oraz art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa.
4. W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych kontrolą objęto podatników prowadzących działalność gospodarczą polegającą na eksploatacji kruszywa (piasku), stwierdzając że:

- w przypadku podmiotu (...)³ działalność gospodarcza była prowadzona na podstawie koncesji Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 20 maja 2014 roku na wydobywanie kopaliny ze złoża (...)⁴ o powierzchni 2,18 ha. Inspektorom kontroli przedłożono wniosek złożony przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą (...)⁵ z dnia 15 stycznia 2019 roku do Marszałka Województwa Łódzkiego w sprawie wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (...)⁶. W dniu 14 lutego 2019 roku Marszałek Województwa Łódzkiego wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji. W dniu 4 grudnia 2019 roku Starosta Łódzki Wschodni wydał decyzję o uznaniu rekultywacji w kierunku rolnym za zakończoną. Podatnik złożył Informację z datą jej sporządzenia 28 stycznia 2019 roku w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego ze wskazaniem okoliczności jej złożenia – zaprzestanie wydobywania kopaliny. W przedmiotowej informacji wymieniono wyłączenie grunty podlegające opodatkowaniu podatkiem rolnym.

W decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego na 2018 rok wykazano powierzchnię gruntów zajętych pod działalność gospodarczą 5.000 m². Kwota podatku, biorąc pod uwagę stawkę 0,84 zł, wyniosła 4.200,00 zł. W decyzjach na 2019 i 2020 rok brak było opodatkowania gruntów pod działalność gospodarczą. Korzystając ze strony internetowej MIDAS, dotyczącej prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kruszywa i zawierającej rejestr obszarów górniczych oraz strony geoportal 360.pl stwierdzono, że przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą na całym obszarze działki (...)⁷. Biorąc pod uwagę przedłożoną dokumentację należy stwierdzić, że nieprowadzenie wydobywania kopaliny, co miało miejsce w opisanym powyżej przypadku, nie zwalnia właściciela gruntu z obowiązku płacenia podatku od nieruchomości według stawek przewidzianych dla działalności gospodarczej do czasu zakończenia rekultywacji gruntu (uprawomocnienia się decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów). Stanowisko powyższe potwierdzają wyroki np. Wojewódzkiego Sądu

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 § 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.

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.

⁵ 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 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.

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.

administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2018 roku I SA/Łd 1082/17 oraz Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2017 roku I SA/Wr 222/17, z których wynika, że grunty poddane procesowi rekultywacji są gruntami zajętymi na prowadzenie działalności gospodarczej, ponieważ czynności rekultywacyjne stają się częścią składową działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin od chwili uzyskania koncesji. Oznacza to, że do czasu zakończenia rekultywacji, stwierdzonej decyzją właściwego organu administracji, grunty objęte rekultywacją są nie tylko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale także gruntami faktycznie zajętymi na jej prowadzenie. Pogląd taki zbieżny jest z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1994 roku (III ZAP 5/94). Zatem w świetle wyżej zaprezentowanych stanowisk stwierdzić należy, że każdy grunt z którego wydobywano kopalinę (zarówno ten objęty działaniami rekultywacyjnymi jak i ten, na którym nie prowadzi się działań rekultywacyjnych) winien być opodatkowany jako grunt zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej najwyższymi stawkami. Z cytowanej wyżej decyzji w sprawie wygaśnięcia koncesji wynikało, że przedsiębiorca został zobowiązany do przeprowadzenia rekultywacji. Decyzja w sprawie zakończenia rekultywacji została wydana w grudniu 2019 roku. Do czasu jej uprawomocnienia grunt zajęty pod kopalnię winien być opodatkowany jak zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej;

- W przypadku podatnika - (...) ⁸ działalność gospodarcza była prowadzona na podstawie koncesji Starosty Łódzkiego Wschodniego z dnia 9 stycznia 2008 roku na wydobywanie kopaliny ze złoża (...) ⁹. W dniu 25 listopada 2019 roku Starosta Łódzki Wschodni wydał decyzję w sprawie wygaśnięcia koncesji. Inspektorom kontroli nie przedłożono decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Jak wyjaśniła podinspektor ds. podatków i opłat lokalnych, podatnik poinformował Urząd Miejski w Rzgowie o złożeniu wniosku o stwierdzenie zakończenia rekultywacji.

Organ podatkowy wydał decyzje wymiarowe na lata 2018-2019, w których została opodatkowana łączna powierzchnia gruntów 32.624 m², w tym wyszczególniono: powierzchnię gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej 4.000 m² x stawka 0,84 zł = 3.360,00 zł za każdy rok objęty kontrolą. W decyzji wymiarowej na 2020 roku wykazano także 4.000 m² x stawką 0,88 zł = 3.520,00 zł, ponadto w decyzjach na lata 2018-2020 wykazana była powierzchnia gruntów pozostałych 28.624 m². Korzystając ze strony internetowej MIDAS, dotyczącej prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kruszywa i zawierającej rejestr obszarów górniczych oraz strony geoportal 360.pl, stwierdzono że przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą na całym obszarze działek (...) ¹⁰, tj. razem ok. 32.624 m².

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 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.

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

Zgodnie z przedłożonym wypisem z ewidencji gruntów oznaczenie ww. gruntów to K-kopaliny.

Stwierdzić należy, że organ podatkowy nie zweryfikował z należytą starannością złożonych przez podatników informacji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, z którego wynika, że organy podatkowe pierwszej instancji, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji, wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów, stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Organ podatkowy winien wezwać podatników do złożenia korekty deklaracji/informacji podatkowych, na podstawie których zostali opodatkowani bądź wobec, których wydano decyzje ustalające podatek. W przypadku niezłożenia przez podatnika korekt deklaracji/informacji, lub wykazania w nich danych, z którymi organ podatkowy nie zgadza się, organ podatkowy winien dokonać analizy okoliczności sprawy pod kątem możliwości wznowienia postępowania w sprawie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości - na podstawie art. 240 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Przed wznowieniem postępowania organ podatkowy winien wskazać dowody (okoliczności) nieznanne organowi podatkowemu w czasie wydawania decyzji podatkowych, np. mapy z obmiarami dotyczące wyrobisk górniczych. Przy przeprowadzaniu postępowania podatkowego mającego na celu opodatkowanie nieruchomości za okres 5 lat wstecz należy mieć na względzie, że nieprowadzenie wydobywania kopaliny nie zwalnia właściciela gruntu z obowiązku płacenia podatku od nieruchomości według stawek przewidzianych dla działalności gospodarczej do czasu zakończenia rekultywacji gruntu (uprawomocnienia się decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów – patrz uwagi powyżej).

Organ podatkowy wymierzając podatek od nieruchomości za grunty, z których pozyskiwane były lub są pozyskiwane kopaliny winien mieć na uwadze, że opodatkowaniu podlega nie tylko powierzchnia samego wyrobiska, ale również obszar niezbędny do prawidłowej eksploatacji złoża, np. grunty zajęte na zwałowiska „nadkładu” - ziemi, humusu, usunięte w celu eksploatacji złoża, strefa obsługi technologicznej, strefa składowania wydobytych kopaliny. Powyższe stanowisko zostało zaprezentowane np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2013 roku, I SA/Sz 123/13. Zatem organ podatkowy winien opodatkować grunty nie tylko zajęte przez wyrobiska, ale również te, które zajęte zwałowiskami, składowaniem wydobytej kopaliny lub przeznaczono pod drogi wewnętrzne. Fakt zaprzestania prowadzenia wydobywania przez przedsiębiorcę nie ma znaczenia, bowiem obowiązek podatkowy ciąży na właścicielu danej nieruchomości. W przypadku, gdy przedsiębiorca zakupuje grunt poeksploatacyjny i nie prowadzi wydobywania kopaliny nie stanowi to przesłanki do opodatkowania podatkiem od nieruchomości według niższych stawek ani też podatkiem rolnym. Fakt niewykonywania przez osobę zobowiązaną według ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych (tekst jednolity Dz. U.

sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

z 2017 r., poz. 1161 ze zm.) obowiązków rekultywacyjnych nie stanowi przesłanki do opodatkowania gruntu podatkiem rolnym. W powyższej sprawie organ podatkowy winien przeprowadzić postępowanie i opodatkować grunt zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej (powierzchnię wyrobisk, powierzchnię zajęta na składowanie „nadkładu” - warstwy wierzchniej ziemi i humusu, obszar zajęty na składowanie wydobytej kopaliny, strefę obsługi technicznej – ciągów komunikacyjnych w zakładzie górniczym). Przeprowadzając postępowanie podatkowe organ podatkowy - stosownie do art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa - winien podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. W szczególności, stosownie do art. 180 i art. 181 ustawy Ordynacja podatkowa - organ podatkowy winien jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być w szczególności księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty, dokumentacja sporządzona w wyniku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej oraz materiały zgromadzone w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. W powyższej sprawie przydatne będą również wszystkie mapy przedstawiające faktyczne użytkowanie gruntów (np. mapy udostępniane przez geoportal) wraz z informacją jakiego okresu dotyczą. W toku prowadzonego postępowania dotyczącego opodatkowania wyrobisk górniczych organ podatkowy winien jako dowód dopuścić w szczególności ewidencję zasobów złoża kopaliny, którą przedsiębiorca winien prowadzić stosownie do wymogu art. 101 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm.). Z treści art. 101 ust. 1, 3 - 6 ustawy Prawo geologiczne i górnicze wynika, że przedsiębiorca zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zasobów kopaliny. Przedsiębiorca, któremu koncesję na wydobycie kopaliny udzielał starosta w ramach prowadzonej ewidencji zasobów złoża kopaliny sporządza corocznie operat ewidencyjny. Operat ewidencyjny dla zasobów złóż kopaliny stałych sporządza się na podstawie obmiaru wyrobisk, który w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę dokonywany jest raz na 3 lata.

5. W zakresie prawidłowości prowadzenia czynności windykacyjnych przez organ podatkowy - w oparciu o próbę kontroli, stwierdzono że pomimo, iż skontrolowane podmioty nie opłacały rat podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych w ustawowych terminach, to organ podatkowy nie zawsze zachowywał warunek „niezwłocznego podejmowania działań mających na celu egzekucję swoich wierzytelności”. Organ podatkowy, pomimo niezapłacenia raty podatku nie wystawiał tytułu wykonawczego. Brak wpłaty zaległości po upomnieniu, powinien skutkować wystawieniem tytułu wykonawczego. Powyższe dotyczyło m.in. podatników o numerach kont: (...)¹¹

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.

w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych; (...) ¹² w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Powyżej opisane nieprawidłowości w podejmowaniu czynności windykacyjnych stanowiły naruszenie przepisów 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 zakresie dochodów z majątku

1. Rada Miejska w Rzgowie nie podjęła uchwały w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien podjąć ww. uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego, na podstawie art. 59 ust.2 ustawy o finansach publicznych.
2. Stwierdzono, iż dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego z dniem 1 stycznia 2019 roku w prawo własności - na podstawie art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2040), zaklasyfikowano nieprawidłowo w § 055 – wpłaty z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, zamiast w § 0760 – wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.
3. Przy naliczaniu odsetek od nieterminowych wpłat opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, nie przesunięto terminu zapłaty, który przypadł na niedzielę - dzień wolny od pracy, na poniedziałek. W związku z powyższym naliczono odsetki w zawyżonej wysokości.
4. Ostatnia aktualizacja opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości była dokonana w 2008 roku. Podjęcie działań mających na celu aktualizację rocznych opłat określonych przepisami art. 77 i następnymi ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) należy uznać za zasadne z uwagi na dość odległy czas ustalenia opłat w dotychczasowej wysokości (w zakresie umów użytkowania wieczystego, do których nie miała zastosowania ww. ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku).
5. Burmistrz Rzgowa przyjął zarządzeniem nr 18/2016 z dnia 17 lutego 2016 roku plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2016-2018. Natomiast nie opracowano planu wykorzystania zasobu na kolejne lata. Zgodnie z art. 25 ust.2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ wykonawczy gminy jest zobligowany do sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości na okres 3 lat.
6. Rada Miejska w Rzgowie nie uchwaliła wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do wymogu

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.

wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.) - wobec czego nie określono wielkości i prognozy zmian zasobu mieszkaniowego, planu remontów i modernizacji mieszkaniowego zasobu gminy, planowanej sprzedaży lokali, zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu oraz nie ustalono źródeł finansowania zasobu mieszkaniowego Gminy i wysokości wydatków z przeznaczeniem na koszty eksploatacji, modernizacji i remontów, a także kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, co było wymagane przez art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

7. Burmistrz Rzgowa nie ustalił stawek czynszu za lokale mieszkalne, który to obowiązek wynikał z uregulowań art. 8 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Czynsz najmu lokali mieszkalnych ustalano indywidualnie w ramach określonych w uchwale nr XXX/192/2008 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 28 października 2008 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rzgów, zgodnie z którą wysokość stawki czynszu z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego i socjalnego nie może być wyższa niż 3% kosztów odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ustalanych przez Wojewodę Łódzkiego dla województwa łódzkiego.
8. Stwierdzono, iż jedna z zawartych umów najmu lokalu użytkowego zawierała zapisy uniemożliwiające wynajmującemu terminową wpłatę opłat czynszowych. Zgodnie z umową - wpłata czynszu za styczeń 2019 roku powinna nastąpić w terminie do 15 stycznia 2019 roku, podczas gdy umowa została zawarta dopiero 21 stycznia, zaś termin zapłaty jednorazowej kwoty za wynajem w 2018 roku został ustalony na dzień podpisania umowy.
9. Umowy najmu lokalu mieszkalnego z jedną z lokatorek zostały zawarte na czas określony - 1 roku, co stało w sprzeczności z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który stanowi iż umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z wyjątkiem lokalu związanego ze stosunkiem pracy lub najmu socjalnego lokalu, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Jednostka nie udokumentowała, iż lokator wysunął przedmiotowe żądanie.
10. Stwierdzono przypadki niepobierania odsetek od nieterminowych wpłat czynszu za najem lokali bądź czynszu dzierżawnego oraz przypadki naliczania odsetek tylko od niektórych nieterminowych wpłat. Odsetki powinny zostać naliczone od każdej nieterminowej wpłaty czynszu i od każdego kontrahenta.
11. Stwierdzono, iż nie pobierano rekompensaty w wysokości 40 euro od nieterminowych wpłat czynszu przez przedsiębiorców. Ponadto, naliczono odsetki w nieprawidłowej wysokości, tj. odsetki ustawowe zamiast odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 935 ze zm.) - wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, o których mowa w art. 7 ust. 1 lub art. 8 ust. 1, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, rekompensata za koszty odzyskiwania należności, stanowiąca

równowartość kwoty: 1) 40 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego nie przekracza 5.000 złotych; 2) 70 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego jest wyższa niż 5.000 złotych, ale niższa niż 50.000 złotych; 3) 100 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego jest równa lub wyższa od 50.000 złotych. Równowartość kwoty rekompensaty jest ustalana przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne. W wyniku kontroli stwierdzono, że w jednostce nie podejmowano czynności w celu wyegzekwowania ww. kwot od podmiotów wykorzystujących gminne nieruchomości na cele działalności gospodarczej oraz nieterminowo wpłacających należny czynsz. Jednocześnie Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie niedochodzenia należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia – a wykonaniu kompetencji wynikającej z art. 59a ust.1 ustawy o finansach publicznych. Wysokość odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych została określona w art. 4 pkt 3 lit. a i b ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

12. Ustalono, że w związku z realizacją poniżej wyszczególnionych inwestycji organ wykonawczy nie wydawał decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: sieć wodociągowa przy ul. Leśnej w Rzgowie - inwestycja zakończona w 2016 roku; budowa kanalizacji sanitarnej przy ul. Dolnej i Wysokiej - inwestycja zakończona w 2017 roku; sieć wodociągowa przy ul. Widokowej w Konstancynie - inwestycja zakończona w 2017 roku; sieć wodociągowa w Grodzisku - inwestycja zakończona w 2018 roku; budowa kanalizacji sanitarnej przy ul. Literackiej w Rzgowie - inwestycja zakończona w 2018 roku; budowa kanalizacji w Starowej Górze - inwestycja zakończona w 2019 roku. Zgodnie z art. 145 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

W zakresie wydatków osobowych

Przyznana Kierownikowi USC kwota dodatku funkcyjnego wg stawki nr 4 – 1.100,00 zł nie odpowiadała stawce dodatku funkcyjnego określonego dla przedmiotowego stanowiska. Według zarządzenia Burmistrza Rzgowa nr 20/2019 z dnia 31 stycznia 2019 roku - wysokość dodatku funkcyjnego dla Kierownika USC powinna zostać ustalona wg stawki 6, tj. na poziomie 1.540,00 zł, zgodnie z załącznikiem nr 2 do zarządzenia Burmistrza Rzgowa nr 346/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku. W powołanym załączniku wskazano „stawka dodatku funkcyjnego” bez określenia „maksymalna”. W przypadku zaś kategorii zaszeregowania użyto sformułowania „najwyższa”, co pozwala założyć, iż nieużyte

określenia „maksymalna” oznacza, że konkretna stawka dodatku funkcyjnego powinna zostać zastosowana w przypadku danego stanowiska.

W zakresie zamówienia publicznego „Rozbudowa oczyszczalni ścieków dla Gminy Rzgów”

W dniu 8 czerwca 2018 roku została zawarta umowa nr IN 272/7/18 pomiędzy Gminą Rzgów a spółką FAMBUD – Jerzy Pietrzak sp. z o.o. na wykonanie zadania „Rozbudowa oczyszczalni ścieków dla Gminy Rzgów”. Do umowy załączono wymagane przez zamawiającego zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wniesione w formie ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu usunięcia wad i usterek nr 32GG11/0232/18/0004. Niniejsza gwarancja, wystawiona przez INTERRISK Towarzystwo Ubezpieczeniowe S.A., w okresie od dnia 8 czerwca 2018 roku do dnia 30 października 2019 roku, gwarantowała zapłatę wymagalnych kar umownych do kwoty 817.950,00 zł w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy i w okresie od dnia 31 października 2019 roku do dnia 15 listopada 2024 roku, gwarantowała wypłatę należności do wysokości 245.385,00 zł, z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego. W ocenie RIO, zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w formie gwarancji ubezpieczeniowej z dnia 5 czerwca 2018 roku, w brzmieniu przywołanym wyżej, nie zabezpieczało w należyтым stopniu interesów zamawiającego. Treść gwarancji wiązała bowiem wypłatę zabezpieczenia z zapłatą wymagalnych kar umownych. Należy zauważyć, że ww. zapisy miały zastępować kary wynikające z umowy. Zamawiający w podpisanej umowie uregulował kary umowne, jednak zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest instytucją niezależną i odmienną od ewentualnych kar umownych. Ponadto, w praktyce niemożliwe jest objęcie karą wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji zamówienia. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zapisy SIWZ oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający powinien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy nr 32GG11/0232/18/0004 z dnia 5 czerwca 2018 roku. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. W ocenie kontrolujących, treść gwarancji Towarzystwa Ubezpieczeniowego InterRisk wskazywała, że celem wniesionego zabezpieczenia nie było pokrycie szeroko rozumianych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a jedynie takich roszczeń, które wynikały z tytułu niezapłaconych wymagalnych kar umownych. Źródła roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy należy upatrywać nie tylko w samej umowie, ale również w przepisach

prawa.¹³ W wyroku z dnia 9 lutego 2016 roku sygn. X GC 977/13, Sąd Okręgowy w Łodzi – X Wydział Gospodarczy stwierdził, co następuje: „Stosunek prawny gwarancji ubezpieczeniowej nie został przez ustawodawcę uregulowany wprost w sposób oddający jego źródło, elementy istotne, treść i formę. Gwarancja ubezpieczeniowa jako jeden z dopuszczalnych przejawów aktywności ubezpieczycieli została jedynie przewidziana w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej w katalogu czynności ubezpieczeniowych oraz w dziale II ust. 15 załącznika do ustawy dotyczącego typizowania ryzyk ubezpieczeniowych. Sama dopuszczalność udzielenia przez ubezpieczyciela gwarancji nie budzi i nie może budzić wątpliwości. Samoistność gwarancji oznacza istnienie abstrakcyjnej więzi prawnej pomiędzy wystawcą gwarancji (gwarantem) a jej odbiorcą (beneficjentem, gwarantariuszem), niezależnej od stosunku podstawowego łączącego ubezpieczyciela ze zleceniodawcą gwarancji oraz niezależnej od stosunku prawnego łączącego beneficjenta ze zleceniodawcą (por. uchwałę pełnego składu (...) z dnia 28.04.1995 r., III CZP 166/94, OSNC 1995/10/135). Zobowiązanie wynikające z udzielenia gwarancji ma charakter nieakcesoryjny, tj. nie jest uzależnione od stanu realizacji pierwotnego zobowiązania, inaczej mówiąc zakres świadczenia gwaranta nie jest uzależniony od zakresu zobowiązania ciążącego na zleceniodawcy gwarancji). Udzielenie gwarancji nieodwołalnej, bezwarunkowej i na pierwsze żądanie prowadzi do powstania silnej i stabilnej więzi prawnej, w ramach której odpowiedzialność gwaranta nie jest uzależniona od żadnego zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunku w rozumieniu art. 89 kc), a gwarant zapewnia uprawnionemu wypłatę umówionej sumy od razu po zgłoszeniu przez niego stosownego żądania. W praktyce gwarancja ubezpieczeniowa udzielana jest zazwyczaj na zlecenie dłużnika (kontrahenta) w celu wzmocnienia węzła obligacyjnego. Udzielenie takiej gwarancji służy z reguły ustanowieniu na rzecz uprawnionego zabezpieczenia jego wiarygodności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Instytucja ta ukształtowana w praktyce życia gospodarczego występuje wielokrotnie w relacjach z zakresu umów budowlanych (por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 11.01.2006 r., I ACa 761/05, OSA 2007/5/16). Beneficjent może domagać się spełnienia stosownego świadczenia bezpośrednio od ubezpieczyciela po złożeniu mu oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie (tzw. pierwsze żądanie).”

Podsumowując, zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia, tzn. nieograniczonego do kar umownych. Umowa nie określa bowiem i w praktyce nie może określać wyczerpującego katalogu kar i innych należności, których dochodzenie może być konieczne na etapie realizacji zadania.

¹³ W zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy i jego roli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego należy przywołać fragmenty opinii pn. Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, opublikowanej na stronach UZP (www.uzp.gov.pl), w której wskazano: „Funkcją instytucji "zabezpieczenia" jest zatem umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy z zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie tych roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową[...] Przepisy ustawy Pzp nie regulują kwestii związanych z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, odsyłając w tym zakresie, stosownie do dyspozycji art. 139 ust. 1 ustawy Pzp, do przepisów Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 471 Kc dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Skutkiem zachowania się dłużnika niezgodnego z treścią zobowiązania jest więc jego odpowiedzialność odszkodowawcza wiążąca się jednocześnie z roszczeniem wierzyciela do naprawienia szkody”.

W zakresie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji

1. W dniu 13 grudnia 2019 roku Burmistrz Rzgowa wydał zarządzenie nr 341/2019 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych na dzień 31 grudnia 2019 roku objętych ewidencją w Urzędzie Miejskim w Rzgowie. Inwentaryzacja miała być przeprowadzona w okresie od dnia 16 grudnia 2019 roku do dnia 15 stycznia 2020 roku. Inwentaryzacją należało objąć środki trwałe, pozostałe środki trwałe w użytkowaniu, inwestycje rozpoczęte – środki trwałe w budowie, wartości niematerialne i prawne, środki pieniężne i czeki w kasie urzędu, druki ścisłego zarachowania, środki pieniężne na wszystkich rachunkach bankowych, należności i zobowiązania oraz grunty. Zgodnie z § 4 ww. zarządzenia - inwentaryzacja środków trwałych, do których dostęp był utrudniony należało dokonać w drodze porównania stanu faktycznego ze stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych (w drodze weryfikacji odpowiednich dokumentów z zapisami w księgach rachunkowych). W wyniku kontroli dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji poszczególnymi metodami stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - w zakresie salda konta 020 – Wartości niematerialne i prawne, przedłożony został protokół z weryfikacji salda wartości niematerialnych i prawnych – nie wskazano w nim jednak dokumentacji, przykładowo dowodów źródłowych, potwierdzających posiadanie przez Urząd Miejski w Rzgowie poszczególnych licencji i oprogramowania komputerowego, na podstawie których dokonano ich ujęcia w księgach rachunkowych (np. faktury, rachunki, umowy, dowody OT, bądź protokoły ich przekazania). W protokole podano wyłącznie nazwę programu/licencji, ilość sztuk, cenę jednostkową oraz wartość;
 - spisem z natury zostały objęte środki, do których dostęp jest znacznie utrudniony, tj. oświetlenie, linie energetyczne np. na wysypisku, sieci wodociągowe, kanalizacje, szambo, chodniki, drogi, nawierzchnie asfaltowe, drogi szlakowe i tłuczniowe, nakładki asfaltowe, place, przebudowa chodnika czy drogi, utwardzenie terenu, placu, zjazdy gospodarcze, skrzyżowanie. Wskazane środki trwałe zostały wyszczególnione na arkuszach spisu z natury. Należy zauważyć, że ww. składniki majątkowe stanowią obiekty, do których dostęp jest utrudniony w szczególności ze względu na kwestie techniczne związane z dokonaniem pomiaru i w związku z tym właściwą metodą ich inwentaryzacji jest porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.).

W zakresie relacji dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi

Stwierdzono, iż plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2018 rok wynosił 1.052.554,00 zł, a plan wydatków 1.844.383,41 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 791.829,41 zł i stanowiła około 42,9%. Podobnie, plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2019 rok wynosił 1.600.000,00 zł, a plan wydatków 1.975.175,20 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 375.175,20 zł i stanowiła około 19%. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia wysokości stawek

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozostawił jej pełnej swobody w tym zakresie, lecz zobowiązał do dokonania szczegółowej kalkulacji obejmującej: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust.2-2b i 2d; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Na podstawie ww. elementów wyliczane są stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawek, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami na terenie gminy. W sytuacji kiedy wpływy z opłaty nie pozwalają na sfinansowanie ustawowo określonych kosztów, rada gminy zobowiązana jest do zmiany wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, o ile nie jest możliwe ograniczenie kosztów, np. poprzez zmniejszenie, w granicach określonych prawem, częstotliwości odbioru wybranych lub wszystkich frakcji odpadów, zmniejszenie kosztów działalności informacyjno-edukacyjnej itp. W sytuacji, gdy ustalenie stawki na zbyt niskim poziomie spowoduje trwałą nierównowagę w systemie, wójt gminy zobowiązany jest przeprowadzić kalkulację kosztów jednostkowych i zaproponować radzie uchwalenie zmienionej stawki na poziomie zapewniającym zrównoważenie dochodów z wydatkami. Przy czym należy wyraźnie rozróżnić sytuację chwilowego braku bilansowania się systemu gospodarki odpadami – który ma charakter dynamiczny i zmienny w poszczególnych miesiącach – od braku bilansowania się o charakterze stałym, które skutkować powinno określonymi działaniami ze strony organów gminy. Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.) nie zawiera wprawdzie zapisów zakazujących gminie dofinansowania systemu gospodarki odpadami, co nie oznacza, że zasadą jest możliwość dopłacania do systemu odpadowego. Przepisy ustawy przewidują wyjątki umożliwiające gminie pokrywanie z innych aniżeli opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi środków kosztów funkcjonowania systemu. Jeden z takich wyjątków dotyczy możliwości wprowadzenia przez radę gminy zwolnienia podmiotowego (całkowitego lub częściowego) dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1348). Ubytek dochodów w systemie odpadowym będący konsekwencją powyższych zwolnień musi zostać zrekompensowany z innych środków gminy.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne:**

1. Sporządzając bilans organu z wykonania budżetu prawidłowo kwalifikować w pozycji Aktywa bilansu – środki pieniężne na wydatki niewygasające jako środki pieniężne budżetu.
2. Przestrzegać art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, w zakresie wymogu zaokrąglania do pełnych złotych wynagrodzenia przysługującego inkasentom oraz odsetek w przypadku zapłaty zobowiązania podatkowego po terminie.
3. Dokonywać czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych bądź ich korekt, na podstawie do art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Wskazane czynności mają na celu m.in.: sprawdzenie terminowości składania deklaracji podatkowych oraz wpłacania zadeklarowanych podatków, w tym również pobieranych przez płatników lub inkasentów, stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, a także ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.
4. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Poinformować szczegółowo RIO w Łodzi o wynikach tych czynności i ewentualnych wpłatach do budżetu z tytułu wskazanego podatku.
5. 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) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294).
6. Sporządzić projekt uchwały Rady Miejskiej regulujący szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazujący organ uprawniony do udzielania tych ulg, na podstawie art. 59 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych i przedłożyć projekt do uchwalenia organowi stanowiącemu.
7. Zapewnić prawidłową klasyfikację dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego z dniem 1 stycznia 2019 roku w prawo własności, na podstawie art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, czyli w § 0760 – wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.
8. W przypadkach, gdy termin zapłaty przypada na dzień ustawowo wolny od pracy lub na sobotę przesuwając termin zapłaty należności zgodnie z regulacją zawartą w art. 115 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), który stanowi, iż jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

9. Rozważyć przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 77 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
10. Podjąć czynności w celu przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 25 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to plan powinien być sporządzony na okres 3 lat.
11. Sporządzić projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zgodnie z uregulowaniami art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i przedłożyć projekt do uchwalenia organowi stanowiącemu.
12. Ustalić w drodze zarządzenia stawki czynszu za lokale mieszkalne, zgodnie z uregulowaniami art. 8 ust.1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
13. Określać w zawieranych umowach najmu lokali użytkowych terminy płatności umożliwiające kontrahentowi dokonanie terminowej zapłaty czynszu.
14. Zawierać umowy o odpłatne używanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wyłącznie na czas nieoznaczony - zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, z wyjątkami wskazanymi w powołanym przepisie.
15. Naliczać odsetki za opóźnienie w płatnościach czynszu dokonywanych przez najemców.
16. Egzekwować od dłużników będących przedsiębiorcami rekompensatę za koszty odzyskiwania należności stanowiącą równowartość kwoty wskazanej art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, chyba że Rada Miejska podejmie uchwałę w sprawie niedochodzenia należności z tytułu tej rekompensaty, na podstawie art. 59a ust.1 ustawy o finansach publicznych. W miejsce odsetek ustawowych naliczać i egzekwować odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych, których wysokość została określona w art. 4 pkt 3 lit. a i b ww. ustawy.
17. W sytuacji stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi, dokonywać szczegółowej analizy dotyczącej możliwości ustalenia w drodze decyzji opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 144 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
18. Doprecyzować treść załącznika nr 2 do zarządzenia Burmistrza Rzgowa nr 346/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku, odnośnie stawek dodatku funkcyjnego poprzez ewentualne dodanie określenia „maksymalna”, tak aby wysokość przyznanych dodatków funkcyjnych nie budziła wątpliwości.
19. Przyjmować wyłącznie gwarancje zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zabezpieczają w należyty sposób interesy zamawiającego poprzez pokrycie roszczeń z tytułu

niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, z uwzględnieniem uwag zamieszczonych w pierwszej części wystąpienia.

20. W zakresie dokonywanych czynności inwentaryzacyjnych zapewnić przestrzeganie art. 27 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym – przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.
21. Środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, inwentaryzować zgodnie z art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, czyli drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.
22. Podejmować czynności w celu zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzgowie.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Rzgowie.

aa.