

Łódź, dnia 10 marca 2021 roku

Pan  
JACEK LIPIŃSKI  
Burmistrz Aleksandrowa  
Łódzkiego

WK-602/12/2021

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 Gminy Aleksandrów Łódzki<sup>1</sup>. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2018 – 2020 (III kwartał) dotyczące przede wszystkim: zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz majątku; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania dotacji innym jednostkom sektora finansów publicznych. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie uregulowań wewnętrznych**

Stwierdzono brak wprowadzenia instrukcji, o której mowa w ustawie z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 971 ze zm.). Zgodnie z art. 83 ust. 1 powołanej ustawy, jednostki współpracujące<sup>3</sup> opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Jednostki współpracujące niezwłocznie powiadamiają Generalnego

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 21 września – 30 października 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 14 stycznia 2021 roku.

<sup>2</sup> 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 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

<sup>3</sup> Organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego i Najwyższa Izba Kontroli – art. 2 ust. 2 pkt 8 powoływanej ustawy.

Inspektora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Inspektorom RIO w Łodzi przedłożono zarządzenie nr 16/09 Burmistrza Gminy Aleksandrów Łódzki z dnia 23 lutego 2009 roku w sprawie wprowadzenia Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, zmienione zarządzeniem nr 118/2017 z dnia 10 lipca 2017 roku. Instrukcję wprowadzono na podstawie art. 15a obowiązującej wówczas ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1049 ze zm.), która to ustawa została uchylona z dniem 13 lipca 2018 roku.

### **W zakresie zadłużenia Gminy**

1. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 305) - państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: [1] wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; [2] zaciągniętych kredytów i pożyczek; [3] przyjętych depozytów; [4] wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także wymagalnych zobowiązań uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Tytuły dłużne, o których mowa powyżej, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. (art. 72 ust. 1a ustawy).

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), wskazano że tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, dzielą się m.in. na kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W rezultacie kontroli ustalono, że w dniu 28 kwietnia 2020 roku Gmina Aleksandrów Łódzki zawarła umowę nr 9706320-1420-02903 z VOLKSWAGEN LEASING GmbH Oddział w Polsce (00-124 Warszawa, Rondo ONZ 1) dotyczącą leasingu operacyjnego niekonsumenckiego z wysoką wartością (SKODA SUPERB III KOMBI 19) na okres 48 miesięcy. Z umowy wynikało, że wartość zaciągniętego zobowiązania wynosiła kwotę 242.443,41 zł brutto (197.108,46 zł netto): [1] opłata wstępna – 15.560,98 zł netto; [2] rata

leasingowa – 1.996,27 zł netto (47 rat); [3] rata serwisowa – 287,67 zł netto (48 rat); [4] wartość końcowa – 73.914,63 zł netto. Kwota zobowiązania wynikająca z powołanej umowy, która to umowa stanowił tytuł dłużny w rozumieniu ww. przepisów ustawy o finansach publicznych, nie została ujęta w sprawozdaniach Rb-Z za okres, za który została przeprowadzona kontrola. Powyższe stanowiło naruszenie ówczesnie obowiązującego 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)<sup>4</sup>.

2. Na mocy uchwały nr XX/144/20 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 29 stycznia 2020 roku w wieloletniej prognozie finansowej wprowadzono nowe przedsięwzięcie pn. Leasing samochodu osobowego na potrzeby Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Łódzkim, z łącznymi nakładami w wysokości 159.000 zł, z limitami wydatków w latach 2020 - 2023 i limitem zobowiązań w kwocie 159.000 zł. Mając na uwadze wysokość zaciągniętego zobowiązania, o którym mowa powyżej, umowę zawarto z przekroczeniem wskazanego limitu zobowiązań.
3. Stwierdzono nieprawidłowości związane z wykazywaniem danych w sprawozdaniach Rb-Z w niżej przedstawionym zakresie.

Rb-Z	Wartość ze sprawozdania	Ustalenia kontroli
I/2018	5.740.638,00	5.740.638,00
II/2018	5 385 019,00	5.740.638,00
III/2018	0,00	5.740.638,00
IV/2018	5 817 638,00	5 385 019,00
I/2019	0,00	5 385 019,00
II/2019 i kolejne	0,00	0,00

4. Stwierdzono, że część odsetek od obligacji na łączną kwotę 511.118,40 zł (szczegóły zawarto w protokole kontroli) została zapłacona po terminie wskazanym w harmonogramie. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

### **W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej**

1. Naruszono przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 342), w zakresie ewidencji na kontach wskazanych w załączniku nr 2 (plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego):
  - konto 260 służy do ewidencji zobowiązań zaliczanych do zobowiązań finansowych, z wyjątkiem kredytów bankowych, a w szczególności z tytułu

<sup>4</sup> Od dnia 1 stycznia 2021 roku w powyższym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. poz. 2396).

zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych instrumentów finansowych. Na stronie Wn konta 260 ujmuje się wartość spłaconych zobowiązań finansowych, a na stronie Ma ujmuje się wartość zaciągniętych zobowiązań finansowych. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 260 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań – stwierdzono brak prowadzenia ewidencji wg tytułów zobowiązań;

- konto 909 służy do ewidencji rozliczeń międzyokresowych. Na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe okresu sprawozdawczego stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 lub 260), a na stronie Ma – przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów (np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dotyczące następnego roku budżetowego). Stwierdzono brak ewidencjonowania na ww. koncie odsetek od obligacji w korespondencji z kontem 260 (np. zgodnie z harmonogramem płatności odsetek od obligacji w dniu 22 maja 2020 roku Gmina miała zapłacić kwotę 568.237,20 zł, w części odsetki dotyczyły roku 2019).
- 2. Przepisy powołanego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów naruszono także w zakresie ewidencji na kontach wskazanych w załączniku nr 3 (plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych). Dotyczyło to konta 751, które służy do ewidencji kosztów finansowych. Na stronie Wn konta 751 ujmuje się w szczególności wartość sprzedanych udziałów, akcji i innych papierów wartościowych, odsetki od obligacji, odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki za zwłokę w zapłacie zobowiązań, z wyjątkiem obciążających środki trwałe w budowie, odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu operacji finansowych, dyskonto przy sprzedaży weksli, czeków obcych i papierów wartościowych, ujemne różnice kursowe, z wyjątkiem obciążających środki trwałe w budowie. W wyniku kontroli stwierdzono, że część odsetek od obligacji i kredytów, których termin spłaty przypadał na okres maj-czerwiec 2018 roku na kwotę 362.536,55 zł, została zaewidencjonowana na koncie 750 (przychody finansowe), zamiast na koncie 751 (koszty finansowe).
- 3. Stwierdzono naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.), w zakresie ewidencji kosztów prowizji dla agenta emisji. Ewidencjonowano je w paragrafie 430 (zakup usług pozostałych), zamiast w paragrafie 809 (koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje).

Naruszenie ww. rozporządzenia stwierdzono także w zakresie klasyfikowania dochodów z tytułu użytkowania wieczystego. W sprawozdaniach nie wyodrębniono paragrafu 055 (wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości) klasyfikacji budżetowej w zakresie dochodów z tego tytułu. Powyższe dochody były klasyfikowane w paragrafie 047 (wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie i służebności) razem z innymi dochodami.

4. Wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS wg stanu na koniec I kwartału 2020 roku sporządzonym w dniu 21 kwietnia 2020 roku (korekta nr 1 z dnia 12 czerwca 2020 roku)<sup>5</sup> dane w zakresie dochodów wynoszące 47.153.879,12 zł nie odpowiadały stronie Ma konta 901, które wykazywało saldo 38.704.762,75 zł (różnica 8.449.116,37 zł), zaś wykazane w kwocie 39.479.152,74 zł wydatki nie odpowiadały wartości stronie Wn konta 902 wskazującego saldo 40.639.935,40 zł (różnica 1.160.782,66 zł). Różnica pomiędzy dochodami wykonanymi wykazanymi w sprawozdaniu, a saldem Ma konta 901 stanowiła 8.449.116,37 zł, natomiast różnica między wykazanymi w sprawozdaniu wydatkami wykonanymi a saldem Wn konta 902 wynosiła 1.160.782,66 zł.

Niezgodność w kwocie 8.449.116,37 zł dotycząca dochodów wykonanych, a kontem 901 dotyczyła wpływów z Ministerstwa Finansów i urzędów skarbowych z tytułu udziałów w podatkach, które zostały ujęte na koncie 224-4 i 224-5, ale nie zostały zaksięgowane na koncie 901.

Natomiast niezgodność w zakresie wydatków wykonanych wykazanych w ww. sprawozdaniu a kontem 902 wynikała z podwójnego zaksięgowania na koncie 902 wydatków zrealizowanych przez Szkołę Podstawową nr 4 w kwocie 1.443.782,66 zł (raz na podstawie dokumentu PK nr 14 z dnia 31 marca 2020 roku i drugi raz na podstawie dokumentu PK nr 15 z dnia 31 marca 2020 roku), oraz z braku zaksięgowania na kontach jednostki (Urzędu) i tym samym na koncie 902 wydatków z tytułu dotacji podmiotowej w łącznej kwocie 283.000,00 zł przekazanej w miesiącach styczeń-marzec 2020 roku Bibliotece Publicznej w Aleksandrowie Łódzkim, jako instytucji kultury.

Powyższe wpłynęło na różnicę pomiędzy wydatkami wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-NDS wg stanu na dzień 31 marca 2020 roku, a ewidencją konta 902, która to różnica wyniosła ogółem 1.160.782,00 zł. Prawdłowo prowadzone zapisy na koncie 902 winny wykazać na stronie Wn konta 902 wydatki w łącznej kwocie 39.479.152,74 zł (saldo konta Wn 902 40.639.935,40 zł – 1.443.782,66 zł + 283.000,00 zł).

Mimo nieprawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej organu w zakresie konta 902, w sprawozdaniu Rb-NDS wg stanu na dzień 31 marca 2020 roku w zakresie wydatków, oraz w zbiorczym sprawozdaniu Rb-28S również wg stanu na dzień 31 marca 2020 roku – wydatki zostały wykazane w kwocie prawidłowej - 39.479.152,74 zł, uwzględniającej wydatki przekazane Bibliotece Publicznej w ramach dotacji podmiotowej (283.000,00 zł).

5. Nieprawidłowo ewidencjonowano dotację podmiotową przekazywaną Bibliotece Publicznej w Aleksandrowie Łódzkim, jako instytucji kultury. Przekazana w okresie od dnia 1 stycznia 2020 roku do dnia 30 kwietnia 2020 roku Bibliotece Publicznej dotacja zaksięgowana została na kontach organu jako wydatki zrealizowane na podstawie sprawozdania jednostkowego Rb-28S złożonego przez wymienioną instytucję kultury. Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2108 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.) – samorządowe instytucje kultury nie zostały zobligowane do sporządzania tego typu sprawozdań. Działalność finansowa instytucji kultury

---

<sup>5</sup> Zgodnie z § 9 pkt 2 lit. a) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 roku, poz. 570).

opiera się w szczególności na dotacji podmiotowej przekazywanej w ramach planu finansowego wydatków urzędu JST, nie zaś w ramach środków na wydatki przekazywanych bezpośrednio z budżetu poszczególnym jednostkom budżetowym. Tym samym samorządowe instytucje kultury nie składają sprawozdań budżetowych, zarówno z wykonania wydatków budżetowych, jak i z wykonania dochodów budżetowych.

Ustalono, iż przekazywane przez Gminę transze dotacji podmiotowej dla Biblioteki Publicznej w Aleksandrowie Łódzkim księgowane były na kontach organu poprzez zapis Wn 223-2-10 – Biblioteka Ma 133-1-1, a następnie, w związku ze sporządzonym przez Bibliotekę sprawozdaniem Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 kwietnia 2020 roku, na podstawie dowodu PK 27 z dnia 30 kwietnia 2020 roku dokonano księgowania zrealizowanych przez Bibliotekę wydatków w łącznej kwocie 378.000,00 zł księgując Wn 902-1 Ma 223-2-10 z klasyfikacją budżetową wydatków 921/92116/2480. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że Gmina Aleksandrów Łódzki dotację podmiotową dla instytucji kultury przekazywała bezpośrednio z rachunku organu ujmując operację na koncie 223, zaś zrealizowane wydatki ewidencjonowała na koncie 902 na podstawie sprawozdania Rb-28S złożonego przez Bibliotekę Publiczną. Jak wskazano wcześniej, dotacja podmiotowa – stosownie do art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - podobnie jak dotacja celowa, winna być przekazywana instytucji kultury w ramach środków Urzędu otrzymanych z organu na realizację wydatków związanych z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, dotację podmiotową należy ująć w księgach rachunkowych Urzędu, która następnie będzie stanowić wydatek Urzędu podlegający wykazaniu w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S Urzędu. Dlatego też, przekazanie dotacji do instytucji kultury, winno zostać zaewidencjonowane na kontach Wn 224 i Ma 130, zaś rozliczenie Wn 810 Ma 224.

Sumując, wydatki dotyczące Biblioteki Publicznej powinny wynikać z wydatków Urzędu z tytułu udzielonej dotacji, nie mogą być ewidencjonowane jako wydatki Biblioteki na podstawie sprawozdania z wykonania planu wydatków.

6. Stwierdzono brak wykazania w sprawozdaniu Rb-28S, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku oraz w sprawozdaniu Rb-Z - o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku – zobowiązania wymagalnego w kwocie 426,50 zł. Zobowiązanie wynikało z faktury nr FAU/767/2019/L, wystawionej w dniu 16 grudnia 2019 roku z terminem zapłaty 23 grudnia 2019 roku, która wpłynęła do Urzędu w dniu 20 grudnia 2019 roku. Fakturę uregulowano w dniu 3 stycznia 2020 roku. W związku z powyższym na dzień 31 grudnia 2019 roku brak zapłaty powyższego zobowiązania spowodował, iż zobowiązanie było zobowiązaniem wymagalnym i podlegało wykazaniu w ww. sprawozdaniach budżetowych.

## **W zakresie rozrachunków**

1. Stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań w zakresie 12 faktur wystawionych przez kontrahentów. Zobowiązania wskazane w poz.: 10 (101,10 zł), 25 (615,00 zł), 31 (460,00 zł), 121 (369,00 zł), 37 (61,50 zł), 51 (331,78 zł), 71 (600,00 zł), 94 (907,75 zł), 107 (426,50 zł), 144 (10.332,00 zł), 146 (22.140,00 zł), 148 (318,57 zł) – załącznika nr 5 do protokołu kontroli - uregulowano od 1 do 12 dni po terminie określonym przez kontrahentów. Powyższe naruszało postanowienia zawarte w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
2. W odniesieniu do terminowości regulowania zobowiązań stwierdzono praktykę dokonywania przez pracowników Urzędu adnotacji na fakturach informujących, iż termin zapłaty wynosi 14 dni od daty wpływu dokumentu do Urzędu, pomimo terminów wskazanych w fakturach przez kontrahentów. Adnotacje dotyczyły dokumentów, które wpłynęły do Urzędu po terminach zobowiązujących jednostkę do zapłaty, bądź w dniach upływu tegoż terminu. Jednocześnie ustalono, iż jednostka przyjęła również praktykę negocjacji w stosunku do upływających terminów zapłaty zobowiązań wynikających z wystawionych faktur. W większości przypadków kontrahenci wyrażali pisemne zgody na przesunięcie terminów zapłaty z jednoczesną informacją o odstąpieniu od naliczenia odsetek. Kontrolującym przedłożono stosowne pisma uzyskane od kontrahentów, przy czym pisma te nie zawierały informacji kiedy nastąpił ich wpływ do Urzędu, co nie pozwalało zweryfikować kiedy faktycznie jednostka uzyskała zgody na późniejsze uregulowanie poszczególnych zobowiązań.

### **W zakresie dochodów z podatków lokalnych i majątku**

1. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono przypadki niewystarczającego dokonywania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji (Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego) dokonują czynności sprawdzających mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Uwagi dotyczą następujących podatników:
  - podatnik nr (...) <sup>6</sup>: do 2019 włącznie podatnik deklarował nieprawidłową powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej

---

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

- 3.614 m<sup>2</sup>, a powinno być 3.552 m<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.), podstawę m.in. wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków;

- podatnik nr (...) <sup>7</sup>: [1] zgodnie z przedłożonym wypisem z ewidencji gruntów, właścicielami działki (...) <sup>8</sup> są osoby fizyczne – wspólnicy spółki. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.), obowiązek podatkowy ciąży w tym przypadku na właścicielach nieruchomości; [2] wedle kartoteki budynków na przedmiotowej działce zlokalizowanych jest 8 budynków, w tym 7 jednokondygnacyjnych o łącznej powierzchni zabudowy 2.766 m<sup>2</sup> oraz jeden 3-kondygnacyjny o powierzchni zabudowy wynoszącej 92 m<sup>2</sup>. W deklaracjach wykazywano powierzchnię użytkową wynoszącą 1.844 m<sup>2</sup>; [3] podatnik nie opodatkował budowli;
  - podatnik nr (...) <sup>9</sup>: [1] w latach 2018-2020 podatnik w zakresie budowli opodatkowanych wg stawki 2% wykazywał wartość odpowiednio w kwotach 21.668.312 zł, 21.759.433 zł oraz 22.025.116 zł. Z załączonego do deklaracji wykazu budowli wynikało, że w powyższym zakresie opodatkowano np. budynek magazynu materiałów łatwopalnych oraz budynek pompowni; [2] w Gminie Aleksandrów Łódzki obowiązuje obniżona stawka podatku (1%) dla budowli, które są „*wykorzystywane bezpośrednio do wydobycia i przesyłania wody oraz służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków*”. Zgodnie z powoływanym wykazem, podatnik wg tej stawki opodatkowuje m.in. chłodnię kominową wraz ze zbiornikiem do oczyszczania (wartość 3.663.274,59 zł) czy sieć kanalizacji deszczowej (631.749,40 zł);
  - podatnik nr (...) <sup>10</sup>: wszystkie budowle podatnika są opodatkowane wg stawki 2%. W związku z niezbyt precyzyjnym opisem w zakresie stawki preferencyjnej (1%), prawdopodobnie część z tych budowli winna być opodatkowana wg stawki obniżonej (np. sieci wodociągowe).
2. W dniu 1 lipca 2019 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.



i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz.U. z 2019 r., poz. 1104). Wskazany akt prawny nakłada na podatników obowiązek złożenia wraz z deklaracją załącznika, w którym wskazuje się poszczególne przedmioty opodatkowania w podziale na grunty, budynki i budowle. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego wypełnienia deklaracji (np. w deklaracjach za 2020 rok niektórych podatników, w zakresie budynków, wskazywano powierzchnię ogólną zamiast wskazania powierzchni użytkowej poszczególnych budynków składającej się na powierzchnię ogólną).

3. Stwierdzono, że niektórzy podatnicy objęci kontrolą nie wykazywali budowli podlegających opodatkowaniu lub wartość i rodzaj budowli podlegających opodatkowaniu budził wątpliwości kontrolujących. Brak budowli dotyczy następujących podatników: (...) <sup>11</sup>. Uwagi w zakresie wartości i rodzaju wykazywanych budowli dotyczą następujących podatników: [1] nr (...) <sup>12</sup> - wykazano tylko halę namiotową <sup>13</sup> oraz przyłącze kanalizacji sanitarnej o łącznej wartości 518.399 zł – brak m.in. utwardzonego placu i ogrodzenia; [2] nr (...) <sup>14</sup> - wykazano parking, pylon reklamowy oraz wiatę śmietnikową o łącznej wartości 835.806 zł – brak np. przyłączy do sieci, kanalizacji.

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 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.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. 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,

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> W zakresie opodatkowania hal namiotowych podatkiem od nieruchomości wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 sierpnia 2019 roku (I SA/GI 617/19; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

<sup>14</sup> 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.

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, elektrowni wiatrowych 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 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 oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym 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.

4. W wyniku kontroli zachowania zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości w obiektach, w których jest prowadzona działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 162)<sup>15</sup>, w zakresie opodatkowania przedmiotowych nieruchomości za lata 2019-2020, zidentyfikowano potencjalne nieprawidłowości wymagające weryfikacji organu podatkowego. Uwagi w zakresie opodatkowania dotyczą następujących podatników:

- konto nr (...) <sup>16</sup>: w latach objętych kontrolą opodatkowaniu podlegały: [1] budynki mieszkalne – 509,75 m<sup>2</sup>; [2] budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – 500,01 m<sup>2</sup>; [3] grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – 600 m<sup>2</sup>; [4] grunty pozostałe – 2.731 m<sup>2</sup>.

Zgodnie z wypisem z ewidencji gruntów - działka (...) <sup>17</sup> ma powierzchnię 3.331 m<sup>2</sup>. Zgodnie z danymi z GEOPORTALU Województwa Łódzkiego, działka jest zabudowana budynkiem hotelowym (...) <sup>18</sup>. Przeznaczenie budynku znajduje

---

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 3 powołanej ustawy, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup>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.

potwierdzenie na stronie internetowej obiektu. Stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy rozumieć grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a (do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się m.in. budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania). Mając na uwadze powyższe uznać należy, że całość gruntów oraz powierzchnia budynków winna być opodatkowana wg maksymalnych stawek. Budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zostały opodatkowane;

- konto (...) <sup>19</sup>: opodatkowaniu w zakresie gruntów podlegało 860 m<sup>2</sup> związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 2.673 m<sup>2</sup> jako grunty pozostały. Mając na uwadze, że działka (...) <sup>20</sup> jest zabudowana budynkami hotelowo-restauracyjnymi, jak i działalność prowadzoną przez podatnika, całość gruntów winna być opodatkowana wg stawek maksymalnych;
- konto (...) <sup>21</sup> przedmiot opodatkowania w zakresie budynków dotyczy budynków mieszkalnych (30,00 m<sup>2</sup>) oraz budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (372,40 m<sup>2</sup>). Zgodnie z wypisem z kartoteki budynków - działka (...) <sup>22</sup> jest zabudowana: [1] budynkiem niemieszkalnym (2 kondygnacje) o powierzchni zabudowy wynoszącej 331 m<sup>2</sup>; [2] budynkiem niemieszkalnym (1 kondygnacja) o powierzchni zabudowy 67 m<sup>2</sup>. Brak budynków mieszkalnych;
- konto (...) <sup>23</sup>: decyzje wymiarowe obejmowały opodatkowanie m.in. budynku mieszkalnego o powierzchni 108,20 m<sup>2</sup>. Zauważyć należy, że przedmiotowe

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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

decyzje dotyczą nieruchomości położonych w Rąbieniu (...) <sup>24</sup>, o łącznej powierzchni 13.885 m<sup>2</sup>. Na wskazanych działkach brak jest budynku mieszkalnego. Taki budynek jest położony na innej działce należącej do podatnika (...) <sup>25</sup>. Wątpliwości budzi też wartość budowli podlegających opodatkowaniu (87.373,58 zł). Mając na uwadze charakter prowadzonej działalności gospodarczej oraz znajdujące się na ww. działkach budowle (np. zbiorniki na paliwo, wiata nad dystrybutorami, utwardzony plac), wartość budowli może być zaniżona;

- konto nr (...) <sup>26</sup>: w decyzjach objętych kontrolą opodatkowaniu podlegały budynki mieszkalne (405,65 m<sup>2</sup>) oraz grunty pozostałe (2.001,00 m<sup>2</sup>). Na nieruchomości (...) <sup>27</sup> jest prowadzona działalność gospodarcza w zakresie opieki dla osób starszych. Budynek służący prowadzeniu działalności polegającej na prowadzeniu domu pomocy społecznej nie jest budynkiem mieszkalnym, o jakim mowa w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przez sam fakt zamieszkiwania w nim pensjonariuszy – podlega on opodatkowaniu najwyższą stawką podatku od nieruchomości. Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2018 roku (sygn. akt I SA/Po 677/18). Potencjalne zniżenie opodatkowania w zakresie gruntów i budynków w okresie objętym kontrolą – 19.702 zł;
- konto nr (...) <sup>28</sup>: w decyzjach wymiarowych opodatkowaniu w zakresie budynków podlegała powierzchnia 3.039 m<sup>2</sup> związana z prowadzeniem działalności gospodarczej (hotel). Stosownie do wypisów z kartoteki budynków działki należące do podatnika są zabudowane następującymi budynkami: [1] handlowo-usługowy (2 kondygnacje nadziemne i 2 podziemne) –

---

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

powierzchnia zabudowy 1.011 m<sup>2</sup>; [2] handlowo-usługowo (2 kondygnacje) – powierzchnia zabudowy 1.011 m<sup>2</sup>; [3] handlowo-usługowy (2 kondygnacje) – powierzchnia zabudowy 876 m<sup>2</sup>; [4] mieszkalny (1 kondygnacja) – powierzchnia zabudowy 89 m<sup>2</sup>. Wartość budowli podlegająca opodatkowaniu wynosiła 310.000 zł. Mając na uwadze charakter prowadzonej działalności, wartość ta może być zaniżona (powierzchnia utwardzonego placu przed hotelem wynosi ok. 10 tys. m<sup>2</sup>).

5. W związku ze znaczną zabudową niektórych nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (konto nr (...)<sup>29</sup>, weryfikacji także wymaga, czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód, obejmujące wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Powyższe wiąże się z nałożeniem opłaty, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 270 ust. 7 powołanej ustawy, nakładanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – art. 272 ust. 22.
6. W wyniku kontroli procedury wydania decyzji: [1] Fn.3120.5.83.2020.MP z dnia 23 czerwca 2020 roku w sprawie umorzenia zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 9.324,00 zł wraz z odsetkami w kwocie 67,00 zł (IV-VI/2020); [2] Fn.3120.5.89.2020.MP z dnia 7 lipca 2020 roku w sprawie umorzenia zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 6.301,00 zł wraz z odsetkami w kwocie 56,00 zł (IV-VI/2020) – stwierdzono naruszenie art. 122 i 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanymi przepisami, w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W obu wskazanych przypadkach organ podatkowy opierał się tylko na danych zawartych we wnioskach o umorzenie zaległości podatkowych, niepopartych stosownymi dokumentami.
7. W wyniku kontroli terminowości podejmowania czynności windykacyjnych wobec podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej stwierdzono naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst

---

<sup>29</sup> 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.

jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.)<sup>30</sup>. Zgodnie z § 7 rozporządzenia - wierzyciel przesyłał 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. Przykład czynności windykacyjnych podjętych wobec podatnika nr (...) <sup>31</sup> w latach 2018-2020 zawarto w protokole kontroli.

Zgodnie z art. 34 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, Skarbowi Państwa i jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2, a także z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących ich dochód oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości.

Mając na uwadze opisany w protokole stan faktyczny oraz powołane przepisy uznać należy, że czynności podejmowane przez organ podatkowy były niewystarczające, by w sposób efektywny doprowadzić do wyegzekwowania zaległości podatkowych.

8. Stwierdzono brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 1). 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 opracowuje się na okres 3 lat. 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 osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych

---

<sup>30</sup> Od dnia 30 lipca 2020 roku w powyższym zakresie obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz.1294). W dniu 20 lutego 2021 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2083). W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 roku w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz.U. z 2020 r. poz. 2194).

<sup>31</sup> 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 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 (ust. 2a).

9. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie ceny wywoławczej wskazywano cenę netto, natomiast w dalszej części wykazu zawierano informację, że „do wylicytowanej ceny gruntu doliczony zostanie podatek VAT w wysokości 23%”. Ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 178) wskazuje, że w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. W konsekwencji wysokość wadium oraz wysokość postąpienia także była ustalana od wartości netto nieruchomości, a nie ceny wywoławczej.
10. W ogłoszeniach o przetargu widniał zapis, że „nabywca nieruchomości zobowiązany jest wpłacić zaofertowaną cenę, pomniejszoną o wadium, w terminie do dnia (...)”. Brak jest podstaw prawnych, by narzucać nabywcom termin wpłaty już w ogłoszeniu o przetargu. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ww. ustawy, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.
11. Nie przestrzegano terminów dotyczących ogłaszania kolejnych przetargów. Stosownie do art. 39 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1, może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2 – przykładowo drugi przetarg ogłaszano w tym samym dniu, w którym zamknięto pierwszy przetarg.
12. Od najemców chcących wykupić mieszkanie komunalne pobierano opłaty na poczet sporządzenia dokumentacji. Powyższe nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym.
13. W zakresie dochodów z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste stwierdzono przypadki braku aktualizacji opłat rocznych. Zgodnie art. 77 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

14. Stwierdzono, że organ stanowiący Gminy Aleksandrów Łódzki nie ustalił stawki opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

### **W zakresie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych**

W roku 2019 Gmina Aleksandrów Łódzki, na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1133 ze zm.) i uchwały nr IV/26/10 Rady Miejskiej Aleksandrowa Łódzkiego z dnia 16 grudnia 2010 roku, udzieliła dotacji w łącznej kwocie 1.870.000,00 zł. Udzielenie dotacji poprzedzone zostały przeprowadzeniem 4 konkursów ofert. Kontrolą objęto udzielenie dotacji: [1] Międzyszkolnemu Klubowi Sportowemu Aleksandrów w kwocie 300.000,00 zł na podstawie umowy ED.524.1.2.2019 z dnia 18 stycznia 2019 roku; [2] Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu BASKET Aleksandrów Łódzki w kwocie 300.000,00 zł na podstawie umowy ED.524.1.3.2019 z dnia 18 stycznia 2019 roku oraz w kwocie 240.000,00 zł w oparciu o umowę nr ED.524.1.18.2019 z dnia 12 lipca 2019 roku. W wyniku powyższego stwierdzono:

1. Złożone w ramach ogłoszonych konkursów wnioski o udzielenie dotacji przez Międzyszkolny Klub Sportowy Aleksandrów i Uczniowski Klub Sportowy BASKET Aleksandrów Łódzki nie spełniały wymagań w zakresie zasobów rzeczowych wskazujących na możliwość realizacji zadania, co było niezgodne z § 9 ust. 4 pkt 3 Regulaminu określającego warunki finansowania zadań z zakresu sportu (uchwała Rady Miejskiej nr IV/26/10 z dnia 16 grudnia 2010 roku), gdzie wymagano aby wniosek zawierał informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych wskazujących możliwość jego realizacji.
2. Żaden z przyjętych do kontroli wniosków o udzielenie dotacji nie zawierał określenia zakresu działalności podmiotu, wynikającego ze statutu lub dokumentu rejestrowego podmiotu, co było wymagane § 9 ust. 4 pkt 4 Regulaminu.
3. Złożony przez Międzyszkolny Klub Sportowy Aleksandrów wniosek nie odnosił się do terminów i miejsc realizacji przedsięwzięcia. Do wniosku załączony został terminarz rozgrywek, który uniemożliwiał powiązanie go z przedstawionym kosztorysem. Natomiast Uczniowski Klub Sportowy BASKET Aleksandrów Łódzki, przy drugim konkursie, nie złożył żadnego harmonogramu. Określone ww. Regulaminem procedury wymagały (§ 9 ust. 4 pkt 6) wskazania terminu i miejsca realizacji przedsięwzięcia poprzez podanie harmonogramu, przy czym w każdym wniosku ograniczono się jedynie do wskazania miejsca wykonania zadania oraz wskazania okresu realizacji zadania. Natomiast stosownie do zapisów wynikających z ogłoszeń konkursów, do wniosku należało załączyć harmonogram określający terminy i miejsce



realizacji przedsięwzięcia, który powinien być spójny z przedstawionym kosztorysem.

4. Do wniosku o udzielenie dotacji należało załączyć sprawozdanie merytoryczne i finansowe (bilans, rachunek wyników lub rachunek zysków i strat, informacja dodatkowa) za ostatni rok (tj. 2019). Żaden z objętych kontrolą wniosków nie spełniał powyższego wymogu, zarówno w zakresie sprawozdania finansowego, jak również w zakresie sprawozdania merytorycznego. W odniesieniu do konkursu pierwszego (umowy z dnia 18 stycznia 2019 roku) załączone zostały tabelaryczne zestawienia wydatków z wykorzystania dotacji w 2018 roku, zaś jako sprawozdanie merytoryczne złożona została część sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w 2018 roku. Należy zauważyć, iż załączone do wniosków sprawozdania były już w posiadaniu Urzędu, gdyż sprawozdania te zostały złożone dotychczas jako sprawozdania z rozliczenia dotacji za rok poprzedni. Natomiast odnośnie wniosku złożonego przez Uczniowski Klub Sportowy BASKET Aleksandrów Łódzki w ramach drugiego konkursu (umowa z dnia 12 lipca 2019 roku) – jako sprawozdanie finansowe złożono zestawienie wydatków z wykorzystania dotacji za I półrocze 2019 roku, zaś jako sprawozdanie merytoryczne złożono sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego w okresie od dnia 2 stycznia 2019 roku do dnia 30 czerwca 2019 roku, które złożono w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Łódzkim w dniu 27 czerwca 2019 roku.

Złożone sprawozdania nie były sprawozdaniami merytorycznymi z działalności podmiotu, jak również nie były sprawozdaniami finansowymi danego podmiotu z jego działalności w 2018 roku.

5. Wzór wniosków przewidywał wskazanie partnerów biorących udział w realizacji zadania. W przypadku wskazania we wniosku partnerów należało załączyć do wniosku umowę partnerską lub oświadczenie partnera. W przyjętych do kontroli wnioskach wskazani zostali partnerzy, przy czym żaden z klubów do wniosku nie załączył wymaganej umowy.
6. Podmioty składające wnioski o udzielenie dotacji zobligowane zostały do przedłożenia wraz z wnioskiem kserokopii licencji trenerów lub instruktorów. Z powyższego nie wywiązał się Uczniowski Klub Sportowy BASKET, który przedłożył kserokopie legitymacji, dyplomów trenerskich, dyplomów magisterskich, bez przedłożenia wymaganych kserokopii licencji. Komisja dokonując oceny wniosku uznała wskazany warunek za spełniony.

Stwierdzono, iż komisja konkursowa mimo stwierdzonych powyższych braków nie wezwała MKS Aleksandrów, jak również UKS BASKET Aleksandrów Łódzki, do uzupełnienia braków. Powyższe było złamaniem procedur określonych w § 11 pkt 1 ww. Regulaminu, gdzie wskazano, że w przypadku stwierdzenia uchybień formalno – prawnych lub innych wad wniosku, komisja wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku. Wniosek, którego wad nie usunięto lub który nie został uzupełniony nie jest rozpatrywany.

Zatem, przyjęte do kontroli wnioski o udzielenie dotacji nie powinny być rozpatrywane ze względu na braki formalne. Natomiast dokumentacja dotycząca procedury przeprowadzenia konkursów wskazywała, że wszystkie wymagania zostały spełnione, zarówno pod względem wymagań zawartych we wniosku, jak również pod względem załączników. Listy sprawdzające, jak również informacje

o spełnianiu warunków, a także protokoły z prac komisji wskazują, iż komisja po weryfikacji każdego wniosku uznała, że dany wniosek wskazane warunki spełnił.

Dokonana przez Komisję ocena wniosku MKS Aleksandrów złożonego w ramach I konkursu, jak również wniosków UKS BASKET w zakresie I i II konkursu – nie była oceną rzetelną, gdyż żaden z wniosków nie spełnił wymagań formalnych w zakresie samych informacji zawartych we wnioskach, jak również co do przedłożenia wymaganych załączników. Stwierdzono brak sprawozdań merytorycznych i finansowych za rok 2018 (wszystkie trzy wnioski objęte kontrolą), licencji trenerów lub instruktorów (wnioski UKS BASKET), umów partnerskich lub oświadczeń partnera (wszystkie trzy wnioski objęte kontrolą), harmonogramów określających terminy i miejsce realizacji przedsięwzięcia spójnych z kosztorysem (wszystkie trzy wnioski objęte kontrolą).

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Międzyszkolny Klub Sportowy Aleksandrów i Uczniowski Klub Sportowy Basket Aleksandrów Łódzki, nie spełniały wymagań formalnych i tym samym nie powinny otrzymać dotacji na realizację zadania odpowiednio w kwotach: 300.000,00 zł, 300.000,00 zł i 240.000,00 zł.

### **W zakresie wydatków osobowych**

1. W odniesieniu do wynagrodzenia Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego stwierdzono, że po dniu 1 lipca 2018 roku było ono wypłacane z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936). Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez RIO w Łodzi, tj. do dnia 30 października 2020 roku, nie dostosowała wynagrodzenia Burmistrza do obowiązujących przepisów prawa, co potwierdzone zostało w piśmie z dnia 28 października 2020 roku przez Kierownika Biura Rady Miejskiej, w którym wskazano, że ostatnią uchwałą określającą wynagrodzenie Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego jest uchwała nr XXXVI/346/2017 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 23 lutego 2017 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Jacka Lipińskiego Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego. W okresie od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 30 września 2020 roku Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego otrzymywał wynagrodzenie na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie przywołanego wyżej rozporządzenia. Według załącznika nr 1 (tabela I. B.) do ww. rozporządzenia, burmistrz w gminie powyżej 15 tyś. (do 100 tys.) mieszkańców może otrzymywać maksymalne wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 4.800,00 zł, natomiast Burmistrzowi Aleksandrowa Łódzkiego wypłacano wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 6.000,00 zł, tj. przekraczające o 1.200,00 zł kwotę maksymalnego wynagrodzenia, jaką mógł otrzymać. Ponadto, w skład wynagrodzenia Burmistrza wchodziły dodatek funkcyjny w wysokości 2.088,00 zł, dodatek specjalny w wysokości 3.235,20 zł, tj. o 475,00 zł wyższy od maksymalnego, wyliczonego wg właściwej stawki oraz dodatek stażowy w wysokości 1.200,00 zł, tj. o 240,00 zł wyższy od kwoty jaką Burmistrz mógł otrzymać przy zastosowaniu maksymalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego (4.800 zł). Po dniu 1 lipca 2018 roku wysokość wypłacanego Burmistrzowi Aleksandrowa Łódzkiego miesięcznego wynagrodzenia przekraczała o 1.903,20 zł kwotę wynagrodzenia dopuszczoną przez przepisy rozporządzenia (zakładając przyjęcie maksymalnie dopuszczalnej stawki

wynagrodzenia zasadniczego i pozostałych elementów wynagrodzenia wg. wskazanych powyżej stawek). Za okres od lipca 2018 roku do września 2020 roku nadpłacono Burmistrzowi Aleksandrowa Łódzkiego wynagrodzenie o kwotę 51.386,40 zł brutto.

2. Zawyżone wynagrodzenie po dniu 1 lipca 2018 roku, w stosunku do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wypłacano również Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego. Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego, w związku z wejściem w życie ww. rozporządzenia, nie dostosował w okresie od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 30 października 2020 roku wynagrodzenia Zastępcy do powołanych przepisów. W okresie od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 30 września 2020 roku Zastępca Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego otrzymywał wynagrodzenie również na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie przywołanego wyżej rozporządzenia. Zgodnie z załącznikiem nr 2 tabela B do ww. rozporządzenia, zastępca burmistrza w gminie powyżej 15 tys. (do 100 tys.) mieszkańców może otrzymywać maksymalne wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 4.200,00 zł, natomiast Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego wypłacano wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 5.200,00 zł, tj. przekraczające o 1.000,00 zł kwotę maksymalnego wynagrodzenia, jaką można było mu przyznać. Ponadto, Zastępcy Burmistrza zawyżono dodatek specjalny o 347,00 zł licząc od kwoty maksymalnej wyliczonej wg właściwej stawki oraz dodatek stażowy o 200,00 zł licząc od kwoty jaką Zastępca Burmistrza mógł otrzymać przy zastosowaniu właściwej stawki wynagrodzenia zasadniczego (przyjęto kwotę maksymalną – 4.200 zł). Po dniu 1 lipca 2018 roku wysokość wypłacanego Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego miesięcznego wynagrodzenia przekroczone została o 1.547,00 zł w stosunku do kwoty wynagrodzenia dopuszczanej przez przepisy rozporządzenia (zakładając przyjęcie maksymalnie dopuszczalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego i pozostałych elementów wynagrodzenia). Za okres od lipca 2018 roku do września 2020 roku nadpłacono Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego wynagrodzenie o kwotę 41.769,00 zł brutto.
3. Zawyżenie wynagrodzenia stwierdzono również w zakresie wynagrodzenia ustalonego i wypłaconego Sekretarzowi Aleksandrowa Łódzkiego.

Pismem z dnia 12 kwietnia 2018 roku Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego zmienił wynagrodzenie Sekretarzowi Aleksandrowa Łódzkiego poprzez zmianę wysokości dodatku specjalnego. Dodatek specjalny Sekretarzowi Gminy zwiększono o 9,20% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, co wpłynęło na wzrost wynagrodzenia o 670,68 zł. Wynagrodzenie Sekretarza z dniem 1 kwietnia 2018 roku w stosunku do wynagrodzenia obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 roku faktycznie wypłacane było w kwocie wyższej o 702,80 zł, a nie w kwocie zmienionej o 670,68 zł. Różnica 32,12 zł wynikała z błędnego wyliczenia wysokości przyznanego dodatku. Wynagrodzenie Sekretarza Gminy w okresie od dnia 1 kwietnia 2018 roku do dnia 30 września 2020 roku zostało nadpłacone w kwocie brutto 931,48 zł (32,12 zł x 29 m-cy = 931,48 zł).
4. W zakresie przyjętej do kontroli próby wynagrodzeń, stwierdzono iż dodatek specjalny, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r.

poz. 1282 ze zm.) został przyznany Skarbnikowi Gminy, Sekretarzowi Gminy oraz Pełnomocnikowi ds. zwierząt i realizacji programu przeciwdziałania bezdomności. Stosownie do art. 36 ust. 5 ww. ustawy - dodatek specjalny jest okresowym składnikiem wynagrodzenia przysługującym pracownikowi samorządowemu z tytułu czasowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Analiza przyznanych dodatków w zakresie dodatku dla Skarbnika Gminy i Sekretarza Gminy wykazała, iż dodatki te przyznane były pismami (angażami) z dnia 14 i 12 kwietnia 2018 roku, zawierającymi wszystkie składniki wynagrodzenia, bez określenia na jaki okres został przyznany dany dodatek, jak również bez wskazania z jakiego tytułu nastąpiło przyznanie dodatku. Przyznane wskazanymi angażami dodatki specjalne stanowiły stały składnik wynagrodzenia. Natomiast w odniesieniu do dodatku specjalnego przyznanego Pełnomocnikowi ds. zwierząt i realizacji programu przeciwdziałania bezdomności, ustalono iż dodatek specjalny przyznany został pismami: [1] z dnia 9 lipca 2018 roku na okres od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 31 grudnia 2018 roku; [2] z dnia 11 lutego 2019 roku na okres od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku, [3] z dnia 3 marca 2020 roku na okres od dnia 1 marca 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku. Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, iż dodatek specjalny przyznany wskazanemu pracownikowi przybrał formę ciągłą, z przerwą na dwa miesiące roku 2020 (styczeń i luty). Jednocześnie stwierdzono, że przedmiotowy dodatek przyznany pismami wskazanymi w pkt 2 i 3 nie znajduje swojego uzasadnienia, gdyż w pismach nie wskazano dodatkowego zakresu zadań, który wpłynął na zwiększenie obowiązków służbowych pracownika w 2019 i w 2020 roku. Ponadto, w aktach osobowych pracownika stwierdzono brak zakresu czynności na stanowisku Głównego specjalisty do pełnienia funkcji Pełnomocnika ds. zwierząt i realizacji programu przeciwdziałania bezdomności, co uniemożliwiło weryfikację legalności przyznania dodatków specjalnych na rok 2019 i rok 2020.

Biorąc powyższe pod uwagę, podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z wolą prawodawcy - dodatek specjalny, jak sama nazwa wskazuje, jest dodatkiem o szczególnym charakterze, przyznawanym z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań (art. 36 ust. 5 ww. ustawy). Zatem dodatek ten nie może stanowić integralnego składnika wynagradzania, gdyż jest dodatkiem specjalnym za wykonanie dodatkowych zadań, a nie wykonywanie zadań przypisanych do danego stanowiska. Dlatego też, dodatek ten nie może stanowić stałego składnika wynagradzania, zwiększającego wynagrodzenie. Zauważyć należy, że kadra kierownicza z tytułu zajmowanego stanowiska otrzymuje zwiększone wynagrodzenie zasadnicze określone dla danego stanowiska oraz dodatek funkcyjny za pełnioną funkcję i obowiązki z nią związane. Wobec czego, dodatek specjalny nie może być kolejną gratyfikacją z tytułu zajmowanego stanowiska. W ocenie RIO w Łodzi – potraktowanie dodatków specjalnych jako stałego składnika wynagrodzenia – poprzez przyznanie ich kadrze kierowniczej bez określenia czasu na jaki zostały przyznane, jak również bez wskazania przyczyny ich przyznania, naruszało zasady określone w art. 36 ust.5 ustawy o pracownikach samorządowych.

5. Kontrolą, w zakresie wynagrodzeń objęto również dwie odprawy emerytalne - odprawę w kwocie brutto 40.213,80 zł wypłaconą w roku 2018 i w kwocie brutto 26.467,20 zł wypłaconą w 2019 roku. Stwierdzono, iż

odprawy te zostały wypłacone pracownikom nie z dniem rozwiązania stosunku pracy, a dopiero po przedłożeniu przez pracowników decyzji emerytalnej. W odniesieniu do odprawy wypłaconej w roku 2018 ustalono, iż stosunek pracy został rozwiązany z pracownikiem z dniem 27 sierpnia 2018 roku, przy czym świadczenie zostało wypłacone w dniu 3 października 2018 roku na podstawie decyzji emerytalnej przedłożonej przez pracownika w dniu 1 października 2018 roku. Natomiast w zakresie odprawy wypłaconej w 2019 roku stosunek pracy rozwiązano z pracownikiem z dniem 26 lipca 2019 roku, przy czym odprawa została wypłacona pracownikowi w dniu 28 sierpnia 2019 roku w związku z informacją złożoną w dniu 26 sierpnia 2019 roku przez pracownika o otrzymaniu decyzji emerytalnej.

Powyższe było niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, gdzie wskazano, że jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy jest wypłacana w dniu ustania stosunku pracy. Nieterminowa wypłata ww. świadczeń z tytułu rozwiązania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę naruszała art. 92<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U z 2020 r. poz. 1320 ze zm.), zgodnie z którym - pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna. Przytoczone normy prawne wskazują, że okolicznością decydującą o prawie do odprawy jest spełnianie warunków uprawniających do emerytury lub renty, oraz ustanie stosunku pracy - a nie posiadanie decyzji ustalającej do niej prawo. Zatem, odprawę należy wypłacić w dniu rozwiązania stosunku pracy, a nie po przedłożeniu bądź poinformowaniu o otrzymaniu decyzji z właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 kwietnia 1998 roku (I PKN 508/97, OSNP 1999/8/257) uznał, że roszczenie o zapłatę odprawy emerytalnej jest wymagalne od dnia rozwiązania stosunku pracy, także wtedy, gdy orzeczenie przyznające świadczenie zostało wydane później, bez względu na datę kiedy pracodawca powziął wiadomość o wydaniu przedmiotowej decyzji.

Wypłacenie pracownikowi należnej mu odprawy z opóźnieniem jest sprzeczne z prawem i naraża pracodawcę na zapłatę odsetek za zwłokę w zapłacie wynagrodzenia, a także pociągnięcie do odpowiedzialności wykroczeniowej.

6. Stwierdzono nieprawidłowe obliczanie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w roku 2018 i w 2019. Ekwiwalenty obliczono poprzez miesięczną sumę wynagrodzenia podzieloną przez współczynnik, a następnie uzyskany wynik pomnożono przez liczbę dni, za które ekwiwalent przysługiwał. Powyższe było niezgodne z § 18 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., Nr 2, poz. 14 ze zm.) zgodnie z którym - ekwiwalent za niewykorzystany przez pracownika urlop wypoczynkowy oblicza się: 1) dzieląc sumę miesięcznych wynagrodzeń ustalonych na podstawie § 15-17 przez współczynnik, o którym mowa w § 19, a następnie, 2) 14 dzieląc tak otrzymany ekwiwalent za jeden dzień urlopu przez liczbę odpowiadającą dobowej normie czasu pracy obowiązującej

pracownika, a następnie, 3) mnożąc tak otrzymany ekwiwalent za jedną godzinę urlopu przez liczbę godzin niewykorzystanego przez pracownika urlopu wypoczynkowego.

7. Podobnie jak w przypadku odpraw emerytalnych, stwierdzono w trzech przypadkach wypłatę ekwiwalentu po rozwiązaniu stosunku pracy z pracownikiem, przy czym ekwiwalent za niewykorzystany urlop powinien być wypłacony w ostatnim dniu zatrudnienia, gdyż z tym dniem pracownik nabywa prawo do świadczenia, co potwierdzone zostało w wyrokach Sądu Najwyższego: [1] z dnia 5 grudnia 1996 roku (sygn. akt: I PKN34/96). Sąd stwierdził, że roszczenie o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, bez względu na to, czy chodzi o urlop bieżący, czy też zaległy, staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy; [2] z dnia 15 października 1976 roku (I PRN 71/76). Sąd uznał, że pracownik nabywa prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w dacie rozwiązania stosunku pracy; [3] z dnia 29 marca 2001 roku (I PKN 336/00). Sąd Najwyższy stwierdził, że wraz z dniem rozwiązania stosunku pracy prawo pracownika do urlopu wypoczynkowego w naturze przekształca się w prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. W tym samym dniu rozpoczyna bieg termin przedawnienia roszczenia o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane w naturze, a nieprzedawnione urlopy wypoczynkowe. Nietrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ekwiwalentu powoduje konieczność wypłacenia także odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy. Odsetki takie należą się pracownikowi za cały czas opóźnienia, niezależnie od faktu, czy pracownik poniósł szkody i także wówczas, jeżeli opóźnienie było następstwem okoliczności, za które pracodawca nie ponosi odpowiedzialności.
8. W dniu 4 grudnia 2018 roku wypłacono Burmistrzowi Aleksandrowa Łódzkiego ekwiwalent za 35 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w kwocie brutto 20.951,70 zł. Wskazany ekwiwalent dotyczył 12 dni urlopu za rok 2017 i 23 dni urlopu za rok 2018. Wypłata ekwiwalentu nastąpiła w dniu 4 grudnia 2018 roku, tj. w czasie trwania nowej kadencji 2018-2023. Wybór Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego na ww. kadencję potwierdziła Miejska Komisja Wyborcza w Aleksandrowie Łódzkim zaświadczeniem z dnia 23 października 2018 roku.

Zgodnie z przepisami art. 152 § 1, art. 161 i art. 168 ustawy Kodeks pracy - pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego (art. 152 § 1 ustawy). Pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo (art. 161 ustawy). Urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego (art. 168 ustawy).

Powołany art. 168 ustawy Kodeks pracy wskazuje na konieczność udzielenia pracownikowi zaległego urlopu w terminie do dnia 30 września następnego roku. Stosownie do art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych. pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta

miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. W przypadku Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego pozostałe czynności z zakresu prawa pracy wykonuje Sekretarz Aleksandrowa Łódzkiego, zgodnie z zarządzeniem nr 49/2012 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z dnia 9 marca 2012 roku. Zatem, na Sekretarzu Aleksandrowa Łódzkiego spoczywał obowiązek egzekwowania przepisów dotyczących wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego.

W odniesieniu do art. 168 ustawy Kodeks pracy, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 września 2003 roku (I PK 403/02) podniósł: „Przepis art. 168 k.p. stanowi, że urlopu niewykorzystanego zgodnie z planem urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego<sup>32</sup>. W takim przypadku pracodawca nie ma obowiązku uzgadniania z pracownikiem terminu wykorzystania urlopu, lecz musi udzielić mu urlopu w terminie określonym w powołanym przepisie. Udzielenie na podstawie art. 168 k.p. urlopu wypoczynkowego za poprzednie lata w pierwszym kwartale następnego roku nie wymaga zgody pracownika (...).”

Stanowisko Sądu Najwyższego w odniesieniu do zaległego urlopu wypoczynkowego jednoznacznie wskazuje, że pracodawca nie ma obowiązku uzgadniania z pracownikiem terminu wykorzystania urlopu, lecz musi mu go udzielić w terminie określonym w art. 168 ww. ustawy, tj. do dnia 30 września następnego roku.

## **W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji**

### Zagadnienia ogólne

Stwierdzono przypadki naruszenia art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem - postanowienia umowy zastrzegające na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły, są nieważne (np. umowa ZP.272.18.2019 z dnia 6 maja 2019 roku z GRUPĄ EKOENERGIA sp. z o.o. – w §22 ust. 2 pkt 1 umowy zawarto zapis, zgodnie z którym „(...) Zamawiający może odstąpić od umowy w całości lub części, jeżeli w stosunku do Wykonawcy wszczęto postępowanie upadłościowe (...).” Stosownie do art. 3 powołanej ustawy - postępowanie uregulowane ustawą może być wszczęte tylko na wniosek złożony przez podmioty określone w ustawie.

### Zaprojektowanie i budowa pasywnej hali sportowej w Bełdowie

W dniu 6 maja 2019 roku Gmina Aleksandrów Łódzki zawarła umowę nr ZP.272.18.2019 z GRUPĄ EKOENERGIA sp. z o.o. na realizację przedmiotu zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 7.285.995,00 zł. Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej nr 280000165851, wystawionej przez STU ERGO HESTIA S.A. w dniu 6 maja 2019 roku. Termin ważności gwarancji: [1] od dnia zawarcia umowy do dnia

---

<sup>32</sup> Obecnie do 30 września następnego roku.

26 września 2020 roku z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, suma gwarancyjna: 364.299,75 zł; [2] od dnia dokonania odbioru do dnia 11 września 2025 roku z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek, suma gwarancyjna: 109.289,93 zł<sup>33</sup>.

W ust. 6 zapisano: „Wyplata z tytułu niniejszej gwarancji nastąpi na pierwsze pisemne żądanie zapłaty zawierające kwotę roszczenia, pod warunkiem dostarczenia Gwarantowi następujących dokumentów: 1) w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy: a) (...), b) oświadczenia, że żądana kwota jest bezsporna i należna z tytułu Gwarancji w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy przez Zobowiązanego, c) szczegółowy wykaz niewykonanych lub nienależycie wykonanych robót objętych przedmiotem umowy wraz z określeniem ich wartości, d) kopie obustronnie podpisanych protokołów odbioru lub faktur rozliczeniowych, potwierdzających zasadność i kwotę roszczenia, a w przypadku braku tych dokumentów opinia biegłego sądowego określająca zakres niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy wraz z podaniem jego wartości. (...)”.

Zgodnie z art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>34</sup> - zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie mogło być wnoszone według wyboru wykonawcy w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 148 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie mogło być także wnoszone w inny sposób wskazany w art. 148 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa 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.

Przytoczone zapisy gwarancji, w szczególności warunek bezsporności roszczenia, w praktyce uniemożliwia zamawiającemu skorzystanie z gwarancji. W sytuacji złożenia przez zamawiającego oświadczenia o bezsporności co do kwoty roszczenia i zakwestionowaniu tego oświadczenia przez zobowiązanego (wykonawcę), Gmina nie tylko nie uzyskałaby żadnych środków z gwarancji, ale mogłaby zostać pociągnięta do odpowiedzialności z tytułu poświadczeniu nieprawdy lub próby wyłudzenia środków finansowych od Gwaranta. Regułą jest, że sytuacje związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy mają charakter sporny.

<sup>33</sup> Terminy określone aneksem nr 3 z dnia 26 sierpnia 2020 roku.

<sup>34</sup> Od dnia 1 stycznia 2021 roku obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.). W art. 449 ust. 2 powołanej ustawy wskazano, że zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Formy wniesienia zabezpieczenia określa art. 450.



Ponadto sformułowania w ust. 6 lit. d) także są niezrozumiałe, co z pewnością prowadziłyby do sporu między zamawiającym a gwarantem w zakresie interpretacji tych zapisów.

#### Zakup sprzętu nagłaśniającego dla MDK w Aleksandrowie Łódzkim

W dniu 15 października 2019 roku Gmina Aleksandrów Łódzkie wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia pn. Zakup sprzętu nagłaśniającego dla MDK w Aleksandrowie Łódzkim. W terminie wskazanym w dokumentacji przetargowej wpłynęły następujące oferty: [1] PROFIAUDIO IP Igor Pogorzelski (05-077 Warszawa, ul. Pogodna 21), cena – 127.551,00 zł; [2] BM PRODUCTIONS Maria Meo Khamsene (90-264 Łódź, ul. Jaracza 5/22), cena – 315.249,00 zł. Pismem z dnia 8 listopada 2019 roku, podpisanym przez Zastępcę Burmistrza Leszka Filipiaka, poinformowano wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty – BM PRODUCTIONS Maria Meo Khamsene. Oferta PROFIAUDIO IP Igor Pogorzelski została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W dniu 18 listopada 2019 roku Gmina Aleksandrów Łódzki, reprezentowana przez Burmistrza Jacka Lipińskiego, zawarła umowę nr ZP.272.26.2019 z Marią Khamsene, prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą BM PRODUCTIONS Maria Meo Khamsene, na realizację przedmiotu zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 315.249,00 zł.

Pismem z dnia 2 listopada 2020 roku inspektorzy kontroli RIO zwrócili się do Burmistrza Jacka Lipińskiej o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania: *[1] Czy w zakresie określenia zapotrzebowania (rodzaj, ilość, kompatybilność urządzeń) na sprzęt nagłaśniający Zamawiający (lub MDK) korzystał z usług podmiotu trzeciego? Jeśli tak, proszę o wskazanie nazwy tego podmiotu, w tym przedłożenie ewentualnej umowy. [2] Czy dokonując opisu przedmiotu zamówienia Zamawiający korzystał z usług podmiotu trzeciego, czy może korzystał w własnych zasobów (pracownicy UM w Aleksandrowie Łódzkim lub MDK)? [3] W celu wykazania, iż opis przedmiotu zamówienia jest zgodny z art. 29 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (...), proszę o podanie przynajmniej jednego przykładu sprzętu, o którym mowa poniżej (innej marki niż w ofercie uznanej jako najkorzystniejsza), spełniającego wymogi opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ. Do odpowiedzi należy załączyć karty katalogowe (broszury) dotyczące wskazywanego sprzętu. Pytanie dotyczy następujących urządzeń (w nawiasie podano nr pozycji w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia): - zestaw liniowy głośnikowy szerokopasmowy (poz. 1 opisu), - zestaw głośnikowy niskotonowy (poz. 2 opisu), - zestaw głośnikowy szerokopasmowy (poz. 4 opisu), - wzmacniacz mocy (poz. 5 opisu), - mikser główny (poz. 6 opisu)."*

Odpowiedzi na pytania udzielono w piśmie z dnia 9 listopada 2020 roku, podpisanym przez Zastępcę Burmistrza Leszka Filipiaka: „W odpowiedzi na pismo z dnia 2 listopada 2020 r. informuję iż:

- 1. W zakresie określenia zapotrzebowania na sprzęt nagłaśniający Zamawiający nie korzystał z usług podmiotu trzeciego.*
- 2. Opis przedmiotu zamówienia sporządził pracownik Zamawiającego – Pan Tomasz Barszcz.*

3. Wskazane w opisie przedmiotu zamówienia parametry urządzeń pn:

1) zestaw liniowy głośnikowy szerokopasmowy (poz. 1 opisu),

2) zestaw głośnikowy niskotonowy (poz. 2 opisu),

3) zestaw głośnikowy szerokopasmowy (poz. 4 opisu),

spełniają m.in. produkty firm: JBL (seria VTX), Pol-audio, Fohn (Focus Venue), Powersound (seria x4, x8); W załączeniu specyfikacja produktów JBL

4) wzmacniacz mocy (poz. 5 opisu),

spełniają m.in. produkty firm: QSC, Crown, Powersoft;

W załączeniu specyfikacja produktów QSC

5) mikser główny (poz. 6 opisu).

spełniają min. produkty firm: DiGiCo, Berhinger, Midas, SSL;

W załączeniu specyfikacja produktów DiGiCo"

Kontrolującym przekazano także karty katalogowe wybranych urządzeń.

Kontrolujący dokonali weryfikacji wybranych parametrów wskazanych urządzeń (zestaw liniowy głośnikowy szerokopasmowy, zestaw głośnikowy niskotonowy, zestaw głośnikowy szerokopasmowy) z zapisami specyfikacji istotnych warunków zamówienia: [1] w zakresie głośników liniowych załączono kartę katalogową urządzenia JBL VTX A8. Urządzenie posiada 2 przetworniki niskotonowe 8-calowe (SIWZ wymagała min. 10-calowych przetworników) oraz 2 przetworniki wysokotonowe (min. 6 wg SIWZ)<sup>35</sup>; [2] w zakresie głośników niskotonowych załączono kartę katalogową urządzenia JBL VTX G28. Dla ww. urządzenia w SIWZ wskazano, że pasmo przenoszenia ma być nie węższe niż 40Hz – 280Hz (~10dB). Z karty katalogowej wynika, że dla tego urządzenia ww. parametr wynosi 22Hz – 160Hz. Brak jest także możliwości podwieszenia, co było wymogiem dokumentacji przetargowej<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Opis przedmiotu wg SIWZ: „Zestaw liniowy głośnikowy szerokopasmowy o parametrach nie gorszych od następujących: a) Zestaw głośnikowy systemu liniowego, b) Wbudowany system szybkiego łączenia z sąsiednimi modułami/elementami zawieszenia, c) Konstrukcja dwudrożna wymagająca aktywnego zasilania sekcji HF/LF – bi-amping, d) Podział akustyczny HF/LF przy częstotliwości nie wyższej niż 550 Hz, e) Minimum dwa przetworniki niskotonowe o średnicy 10" (minimalna średnica cewki 3"), f) Minimum sześć przetworników wysokotonowych o minimalnej średnicy cewki 2", g) Maksymalna moc (według testu: szum różowy, 6-dB crest factor, czas testu 100 godzin) nie mniejsza niż: Sekcja niskotonowa (LF): 500W (2000W szczyt), Sekcja wysokotonowa (HF): 150W (600W szczyt); h) Pasma przenoszenia nie węższe niż 55 Hz – 16 kHz (-10 dB), i) Nominalny kąt dyspersji w poziomie w przedziale 80-90°, z czego maksymalnie 30° od strony ściany bocznej pomieszczenia, j) Nominalny kąt dyspersji w pionie przynajmniej 40°, k) Możliwość rozbudowy systemu o kolejne moduły, l) Możliwość zmniejszenia poziomu sygnału z 3 dolnych przetworników wysokotonowych". Wykonawca, z którym zawarto umowę, zaferował urządzenie BOSE RoomMatch RM602810. Wybrane parametry urządzenia: [1] zalecana częstotliwość zwrotnicy: 550 Hz; [2] zakres częstotliwości: 55Hz – 16kHz; [3] Przetworniki: sekcja niskotonowa 2x 10-calowy przetwornik niskotonowy (3-calowa cewka drgająca), sekcja wysokotonowa 6x przetwornik kompresyjny (2-calowa cewka drgająca).

<sup>36</sup> Opis przedmiotu wg SIWZ: „Zestaw głośnikowy niskotonowy o parametrach nie gorszych od następujących: a) Konstrukcja pasywna, b) Konstrukcja kompatybilna z całością zestawu, podwieszana na tej samej ramie montażowej, c) Minimum dwa przetworniki niskotonowe o średnicy 15" (minimalna średnica cewki 4"), d) Maksymalna moc (według testu AES: szum różowy, 6-dB crest factor, czas testu 100 godzin, z rekomendowaną krzywą korekcyjną EQ producenta) nie mniejsza niż: 1000W (4000W szczyt), e) Pasma przenoszenia nie węższe niż 40 Hz – 280 Hz (-10 dB)". Wykonawca, z którym zawarto umowę, zaferował urządzenie BOSE RoomMatch RMS215. Wybrane parametry urządzenia: [1] zakres

Zgodnie z art. 29 ust. 1-3 ustawy Prawo zamówień publicznych - przedmiot zamówienia należało opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny".

W sytuacji gdy nawet zamawiający nie jest w stanie podać przykładu urządzenia, które spełni wymogi specyfikacji istotnych warunków zamówienia i jest innej marki, niż urządzenie zaproponowane w ofercie najkorzystniejszej, daje to podstawę do sformułowania uwagi, iż powołane przepisy ustawy w zakresie opisu przedmiotu zamówienia zostały naruszone. Zwrócić należy także uwagę na zbieżność zapisów SIWZ z kartami katalogowymi urządzeń firmy BOSE.

#### Dostawa samochodu osobowego

W dniu 28 kwietnia 2020 roku Gmina Aleksandrów Łódzki, reprezentowana przez Burmistrza Jacka Lipińskiego, zawarła umowę nr 9706320-1420-02903 z VOLKSWAGEN LEASING GmbH Oddział w Polsce (00-124 Warszawa, Rondo ONZ 1) dotyczącą leasingu operacyjnego niekonsumenckiego z wysoką wartością. Wybrane postanowienia umowy: [1] „Finansujący zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa oddać Korzystającemu przedmiot określony w §1 (SKODA SUPERB III KOMBI 19) do użytkowania przez okres 48 miesięcy, a Korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu wynagrodzenie w uzgodnionych ratach, zgodnie z harmonogramem płatności przesłanym przez Finansującego” (§2 ust. 1); [2] „Wysokość opłat leasingowych jest zmienna. Wysokość opłat leasingowych na dzień zawarcia umowy leasingu została ustalona w oparciu o obowiązującą w tym dniu stopę bazową.” (§2 ust. 3); [3] „Stopa bazowa ustalana jest na podstawie wskaźnika oprocentowania jednomiesięcznych pożyczek na polskim rynku międzybankowym (WIBOR 1M) (...)” (§2 ust. 4); [4] „Strony ustalają, iż po zakończeniu umowy leasingu Korzystającemu przysługuje prawo do nabycia przedmiotu leasingu (...). Cenę nabycia stanowi wartość końcowa określona w §1 niniejszej umowy powiększona o podatek VAT.” (§3 ust. 1).

Zamawiający ustalił wartość zamówienia w dniu 30 grudnia 2019 roku na kwotę 128.000,00 zł (29.981,49 euro)<sup>37</sup>, na podstawie średnich cen rynkowych przedmiotu

częstotliwości: 40Hz – 280Hz; [2] Obciążalność ciągła: 1000W (4000W szczyt); [3] Przetworniki: LF x 2 15-calowe przetworniki niskotonowe (4-calowa cewka drgająca).

<sup>37</sup> Powyższe przeliczenie dokonano wg kursu euro (4,2693 zł) wskazanego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2453). Powołane rozporządzenie zaczęło obowiązywać od dnia 1 stycznia 2020 roku. Do tego czasu obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 roku (Dz.U. z 2017 r. poz. 2477), gdzie kurs euro wynosił 4,3117 zł.

zamówienia: „Szacunek przeprowadzono rozliczając koszty leasingu na 48 rat. Przedmiot zamówienia został oszacowany na podstawie minimalnych wymagań technicznych pojazdu oraz ogólnie dostępnych informacji na stronach internetowych oraz osobistych wizytach i rozmowach w różnych salonach”.

Do złożenia ofert zaproszono trzy podmioty. Oferta została złożona tylko przez ŁÓDŹ JTB sp. z o.o. sp.k. (91-222 Łódź, ul. Szczecińska 38) na kwotę 151.528,59 zł (123.193,98 zł netto). Ofertę złożono na formularzu, który ww. podmioty otrzymały wraz z zaproszeniem do złożenia oferty. Zgodnie z zapisem formularza ofertowego, podana cena ofertowa nie obejmowała ceny wykupu pojazdu. Wybór powołanej oferty zatwierdził Burmistrz Aleksandra Łódzkiego Jacek Lipiński.

Na podstawie analizy dokumentacji, sformułowano następujące uwagi:

- zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - przez pojęcie dostawy należało rozumieć nabywanie rzeczy oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację;
- powołanej ustawy nie należało stosować, zgodnie z art. 4 pkt 8, do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Przy czym, by prawidłowo obliczyć wartość zamówienia, należało zastosować przepisy art. 32 i następnych tej ustawy. Podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością;
- stosownie do art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. b) ustawy Prawo zamówień publicznych - jeżeli zamówienia na dostawy udzielano się na podstawie umowy dzierżawy, najmu lub leasingu na czas dłuższy niż 12 miesięcy, wartością zamówienia była wartość ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia, z uwzględnieniem również wartości końcowej przedmiotu umowy w sprawie zamówienia publicznego;
- inspektorzy kontroli obliczyli wartość zamówienia na podstawie oferty złożonej przez JTB (kalkulacja nr 1): [1] opłata wstępna – 15.560,98 zł netto; [2] rata leasingowa – 1.860,63 zł netto (47 rat); [3] rata serwisowa – 287,67 zł netto (48 rat); [4] wartość końcowa – 73.914,63 zł. Łącznie – 190.733,38 zł netto, co znacznie przekraczało 30.000 euro. Postępowanie winno zostać zatem przeprowadzone w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy - zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia;
- wartość zaciągniętego zobowiązania na podstawie danych zawartych w umowie z dnia 28 kwietnia 2020 roku: [1] opłata wstępna – 15.560,98 zł netto; [2] rata leasingowa – 1.996,27 zł netto (47 rat); [3] rata serwisowa – 287,67 zł netto (48 rat); [4] wartość końcowa – 73.914,63 zł. Łącznie – 197.108,46 zł netto, co stanowiło 242.443,41 zł brutto.

### **W zakresie prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji**

W zakresie inwentaryzacji przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2019 roku stwierdzono, że inwentaryzacji dokonano metodami:

- 1) spisem z natury, którym objęto środki trwałe – pozycje 1-599;
- 2) drogą weryfikacji sald, którą objęto: grunty; środki trwałe trudno dostępne oglądowi; wartości niematerialne i prawne; inne aktywa i pasywa niepodlegające spisowi z natury;
- 3) na podstawie uzgodnień sald: środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych; pożyczki i kredyty.

Inwentaryzacją objęto również kasę (w dniu 31 grudnia 2019 roku), jak również przeprowadzono oględziny magazynu materiałów biurowych i środków czystości.

W zakresie przedmiotowej inwentaryzacji stwierdzono:

1. Dokumentacja dotycząca inwentaryzacji gruntów zawierała wyłącznie informację stwierdzającą zweryfikowanie stanu gruntów na dzień 31 grudnia 2019 roku, na wartość 59.379.434,00 zł, do której załączono wydruk z księgi środków trwałych stanowiący obroty za okres od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku dla grupy KŚT – Grunty. Wydruk został sporządzony w dniu 3 lutego 2020 roku i zawierał 1.724 pozycje o łącznej wartości 59.379.434,00 zł. Prócz powyższego dokumentacja nie zawierała udokumentowania czynności polegających na porównaniu danych zawartych w księgach rachunkowych z dokumentami źródłowymi potwierdzającymi posiadanie poszczególnych gruntów. Powyższe naruszało art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Załączona w ramach inwentaryzacji księga środków trwałych jest ewidencją księgową stanu majątkowego, nie zaś dokumentem źródłowym, na podstawie którego środek trwały został przyjęty do ksiąg rachunkowych i w oparciu o który inwentaryzacja winna zostać przeprowadzona. Inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na porównaniu danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumentami takimi powinny być np. w zakresie gruntów i środków trwałych trudno dostępnych oglądowi: decyzje komunalizacyjne, akty notarialne, wypisy z księgi wieczystej, protokoły odbioru robót i dowody OT wraz z fakturami w zakresie wytworzenia środka trwałego, protokoły przekazania, etc. I to dane wynikające z tych dokumentów – w odniesieniu do każdej działki, każdego środka trwałego, do którego dostęp jest utrudniony – należy porównać z zapisami w ewidencji księgowej i dokonać weryfikacji poprawności tych zapisów. Celem przedmiotowej inwentaryzacji jest ustalenie czy posiadane przez jednostkę dokumenty potwierdzają istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny.

2. Do inwentaryzacji środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony załączono wykaz środków trwałych na dzień 31 grudnia 2019 roku zawierający 441 pozycji, o łącznej wartości 144.219.953,50 zł, w którym wyspecyfikowano środki trwałe do których dostęp jest utrudniony, w tym: sieci wodociągowe, kanalizacje sanitarne, rurociągi, przydomowe oczyszczalnie, oświetlenie, sieci gazowe, kanalizacje deszczowe, przyłącza gazowe, nawierzchnie, chodniki, drogi. Zestawienie zawierało numer inwentarzowy środka trwałego, nazwę środka trwałego, wartość środka trwałego. Do zestawienia załączono wydruk z księgi środków trwałych - obroty za okres od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku dla grupy I KŚT – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej (grupa II) ze stanem środków trwałych (wartość brutto) 144.219.953,45 zł.

Inwentaryzacja środków trwałych do których dostęp jest utrudniony winna zostać przeprowadzona stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, poprzez porównanie danych zawartych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Natomiast załączone zestawienie środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, nie zawierało porównania danych zawartych w księgach rachunkowych z dokumentami źródłowymi potwierdzającymi posiadanie poszczególnych środków trwałych do których dostęp jest znacznie utrudniony. Przedmiotowe zestawienie było powieleniem informacji wynikających z ewidencji pomocniczej jaką jest księga inwentarzowa.

3. Do inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych załączono wydruki z księgi środków trwałych w formie: obrotów za okres od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku dla konta 020; stanu pozostałych środków trwałych dla konta 020-2-1, który zawierał nazwę oprogramowania, nr inwentarzowy, datę przyjęcia, ilość i wartość. Przedmiotowy załącznik nie zawierał żadnego porównania danych wynikających ze sporządzonych wydruków ewidencji z danymi wynikającymi z dowodów źródłowych potwierdzających nabycie licencji oprogramowania (faktury, umowy). Należy zauważyć, że sporządzenie wydruków księgowych nie jest przeprowadzeniem inwentaryzacji, gdyż księgi inwentarzowe są ewidencją księgową stanu majątkowego, a nie dokumentem źródłowym, na podstawie którego aktywa zostały ujęte w księgach rachunkowych. Powyższe naruszało postanowienia art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.
4. Inwentaryzacją w drodze weryfikacji objęto konta jednostki: 011, 013, 020, 071, 072, 030, 080, 135, 139, 201, 221, 225, 226, 229, 231, 240, 300, 310, 800, 840, 851, 860. Z powyższej inwentaryzacji sporządzono zestawienie, do którego załączono wydruki z ewidencji środków trwałych - księgi środków trwałych – oraz wydruki z księgi głównej potwierdzające stany księgowe. Przeprowadzoną inwentaryzacją nie odniesiono się w żaden sposób do dokumentów źródłowych, z których wynikały poszczególne salda, jak np. w zakresie kont rozrachunkowych: faktury od kontrahentów, listy płac, deklaracje ZUS DRA, deklaracje PIT – na podstawie, których dokonano weryfikacji. Powyższe naruszało postanowienia art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na art. 27 ust. 1 wskazanej ustawy określający, że przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych,

5. Zaniechano przeprowadzenia inwentaryzacji metodą weryfikacji kont organu: konta 224, które na dzień 31 grudnia 2019 roku wykazywało saldo Wn w wysokości 966.805,28 zł; konta 240 wskazującego na dzień 31 grudnia 2019 roku saldo Wn 1.171,39 zł, oraz konta 909, które na dzień 31 grudnia 2019 roku wykazywało saldo Ma w wysokości 2.095.586,00 zł. Powyższe naruszało postanowienia art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

### **W pozostałym zakresie**

Zgodnie z treścią art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.) - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2 – 2b wskazanego przepisu wyszczególniono koszty, które należy (albo można) pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności.

Mając na uwadze powyższe nieuprawnione jest planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu. Faktyczny (wykonany) deficyt na działalności w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami jest zjawiskiem dopuszczalnym, bowiem wynikać może z niedoszacowania stawek opłaty, ale także ze skuteczności prowadzonej windykacji. W toku kontroli stwierdzono, że plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2018 rok wynosił 4.250.000,00 zł, a plan wydatków 6.525.000,00 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 2.275.000,00 zł (planowane wydatki wyższe od planowanych dochodów o 53,53%). Podobnie plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2019 rok wynosił 6.550.000,00 zł, a plan wydatków 9.364.725,00 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 2.814.725,00 zł (planowane wydatki wyższe od planowanych dochodów o 42,97%).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera wprawdzie zapisów zakazujących gminie dofinansowania systemu gospodarki odpadami, co nie oznacza, że zasadą jest możliwość dopłacania przez jednostkę samorządową do systemu. Przepisy ustawy przewidują wyjątki umożliwiające gminie pokrywanie z innych aniżeli opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi środków kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wyjątek taki związany jest przede wszystkim z możliwością 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 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 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 ze zm.). Ubytek w systemie będący konsekwencją powyższych zwolnień musi zostać zrekompensowany z innych środków gminy.

W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy zasadniczo dążyć do zbilansowania jego finansowania, a dopłaty są dopuszczalne jedynie na poziomie uwzględniającym ustawowe wyjątki.

*Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Łódzkim 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. Sporządzić stosowną instrukcję na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w zakresie wykazywania danych dotyczących udzielonych przez Gminę poręczeń lub gwarancji.
3. Zobowiązania związane z realizacją wieloletnich przedsięwzięć zaciągać w granicach limitu zobowiązań ustalonego w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla danego przedsięwzięcia.
4. Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz z tytułu zakupu dostaw i usług, zgodnie z wymogiem określonym w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
5. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie ewidencji na kontach wskazanych w I części wystąpienia pokontrolnego.
6. Uzyskane dochody oraz poniesione wydatki budżetowe klasyfikować zgodnie przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.



7. Zapewnić rzetelną i bieżącą ewidencję na kontach 901 i 902, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
8. Zapewnić prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki i organu dotacji podmiotowej dla instytucji kultury.
9. Zapewnić wykazywanie zobowiązań wymagalnych w jednostkowych i zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb-28S, oraz w jednostkowych i łącznych sprawozdaniach Rb-Z.
10. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
11. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego (w zakresie lat objętych kontrolą i lat wcześniejszych, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu zobowiązań podatkowych). Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników, jak również o ewentualnych wpłatach z tytułu podatków.
12. Ustalić czy na nieruchomościach wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego zachodzą okoliczności uzasadniające nałożenie opłaty, o której mowa w przywołanych tam przepisach ustawy Prawo wodne.
13. W toku postępowania podatkowego podejmować działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w oparciu o zgromadzony rzetelnie materiał dowodowy.
14. Terminowo podejmować czynności windykacyjne, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
15. Sporządzić plan wykorzystania zasobu nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
16. Cenę wywoławczą ustalać z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług.
17. Termin zapłaty ceny sprzedaży nieruchomości ustalać uwzględniając uregulowania wynikające z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
18. Przestrzegać art. 39 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym,

w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1, może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2 ustawy.

19. Zaniechać pobierania od najemców chcących wykupić mieszkanie komunalne opłat na poczet sporządzenia dokumentacji, wobec braku umocowania w obowiązujących przepisach prawa.
20. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających podjęcie czynności w celu aktualizacji opłat rocznych w tytułu użytkowania wieczystego.
21. Podjąć czynności w celu uchwalenia przez Radę Miejską stawki opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej.
22. Zapewnić przestrzeganie uchwały nr IV/26/10 z dnia 16 grudnia 2010 roku Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim, wprowadzającej Regulamin określający warunki organizacyjne i tryb finansowania zadań z zakresu sportu na terenie gminy Aleksandrów Łódzki, z uwzględnieniem uwag zamieszczonych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, w szczególności § 11 pkt 1 Regulaminu, zgodnie z którym - w przypadku stwierdzenia uchybień formalno - prawnych lub innych wad wniosku, komisja wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku. Wniosek, którego wad nie usunięto lub który nie został uzupełniony nie jest rozpatrywany.
23. Zapewnić rzetelne dokonywanie przez Komisję konkursową oceny złożonych wniosków o wsparcie finansowe zadań z zakresu sportu, w zakresie zgodności z wymogami wskazanymi w § 9 pkt 4 i 5 Regulaminu określającego warunki organizacyjne i tryb finansowania zadań z zakresu sportu na terenie gminy Aleksandrów Łódzki.
24. Zapewnić ustalenie wynagrodzenia dla Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego oraz dla Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z zachowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
25. Podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu do budżetu Gminy nadpłaconych na rzecz Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego i Zastępcy Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego, w okresie lipiec 2018 - wrzesień 2020 roku, wynagrodzeń, które zostały wypłacone z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
26. Przyznawać dodatki specjalne zgodnie z wymogami określonymi w art. 36 ust.5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
27. Wypłaty świadczeń pracowniczych w związku z rozwiązaniem stosunku pracy dokonywać w dniu ustania stosunku pracy, który jest dniem nabycia uprawnienia do świadczenia.

28. Wpłaty ekwiwalentów z tytułu niewykorzystanego urlopu dokonywać w prawidłowej wysokości, stosując przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
29. Zobowiązać pracowników do systematycznego wykorzystywania urlopu wypoczynkowego stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy.
30. Postanowienia umowne w zakresie odstąpienia od umowy konstruować z uwzględnieniem treści art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe.
31. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 449 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności zabezpiecza interesy Gminy Aleksandrów Łódzki z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
32. Dokonując opisu przedmiotu zamówienia przestrzegać art. 99 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych.
33. Ustalając wartość zamówienia przestrzegać przepisów art. 28 i następných ustawy Prawo zamówień publicznych.
34. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów w zakresie inwentaryzacji gruntów, środków trwałych do których dostęp jest utrudniony, oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także pasywów i aktywów wynikających z kont rozrachunkowych.
35. Podejmować czynności mające na celu zbilansowanie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 Aleksandrowie Łódzkim,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim,
3. aa.