

Wrocław, 28 października 2019 roku

WK.WR.40.33.2019.224

**Pan
Łukasz Puźniecki
Burmistrz Polkowice**

**ul. Rynek 1
59-100 Polkowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od dnia 19 czerwca do 27 września 2019 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy Polkowice. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym w dniu 27 września 2019 r. panu Burmistrzowi. Ponadto w okresie od 9 do 20 września 2019 r. przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Przedszkola Miejskiego Nr 4 im. Misia Uszatka w Polkowicach, z której sporządzono odrębny protokół. W oparciu o ustalenia tej kontroli, Izba wystosowała do pani Dyrektora Przedszkola Miejskiego Nr 4 wystąpienie pokontrolne przekazane panu Burmistrzowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami urzędu, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów oraz niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej gminy Polkowice nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Wykazana w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2017 r. kwota 886.822,14 zł w pozycji „Skutki udzielonych ulg i zwolnień za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)” dotycząca zwolnienia z opodatkowania z podatku od nieruchomości osób prawnych nie była zgodna z kwotą wynikającą z ewidencji księgowej 884.822,14 zł (różnica 2.000 zł). Naruszało to przepis § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stosownie do którego: „kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”.

W sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy i Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy:

- od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.:
 - 1) skutki udzielonych ulg i zwolnień za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości zostały zawyżone o kwotę 589.075,97 zł (zawyżenie 2.000 zł + 587.445,20 zł oraz zaniżenie o kwotę 369,23 zł),
- od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r.:
 - 1) skutki udzielonych ulg i zwolnień za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały zawyżone o kwotę 602.537,20 zł (587.445,20 zł i 15.092 zł),
 - 2) skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy w zakresie umorzenia zaległości podatkowych zostały zawyżone o kwotę 45 zł.

Naruszało to przepisy § 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 11 lit. a) w związku z § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a następnie od 2018 r. § 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 11 lit. a) w związku z § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do powołanego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W trakcie kontroli sporządzone zostały korekty sprawozdań Rb-27S i Rb PDP za 2017 i 2018 rok.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji, dotyczącej przeprowadzonej w 2017 r. inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych stwierdzono, że inwentaryzację rzeczowych składników stanowiących własność Gminy znajdujących się w jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej w miejscowościach: Sobin, Nowa Wieś Lubińska, Sucha Górna, Tarnówek przeprowadzono metodą spisu z natury zamiast w drodze uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów, co było niezgodne z art. 26 ust.1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2019 r. poz. 351).

Do przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury w 2017 r. (zarządzenie nr 54 Kierownika Urzędu Gminy Polkowice z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Gminy Polkowice), wykorzystano arkusze spisowe, które zostały wygenerowane z systemu informatycznego z wypełnionymi cechami identyfikującymi spisywane składniki majątkowe, tj. posiadały nazwę i symbol, ilość, cenę jednostkową oraz wartość ogółem. Było to niezgodne z pkt. 1 i 6 części X „Instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji

majątki i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, stanowiącej załącznik do zarządzenia Kierownika Urzędu Gminy Polkowice nr 55/15 z 16 grudnia 2015 r. (obowiązującej na dzień przeprowadzenia inwentaryzacji), zgodnie z którymi: „Spis z natury rzeczowych i pieniężnych składników majątku polega na ustaleniu rzeczywistej ich ilości i wpisaniu do arkusza spisu z natury ręcznie” oraz „Spisu z natury rzeczowych składników majątkowych dokonuje się na drukach znormalizowanych, bądź też może być generowany w systemie komputerowym. (...) Pozostałe dane jak cenę i wartość podaje księgowość.”

w zakresie dochodów

Przypisu podatku od nieruchomości (osoby prawne) na kontach podatników o numerach identyfikacyjnych J180062, J180061, J180047, J180018, J180236, J180143, J180158, J180114, J180107, J180067 dokonywano po upływie od 11 do 49 dni od daty złożenia przez nich deklaracji, co było niezgodne § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375) w związku z art. 21 § 1 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa z art. 21 (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, Dz.U. z 2018 r. poz. 800. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.). W świetle powołanych przepisów zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania, a deklaracje służą do udokumentowania przypisów. Ponadto, stosownie do art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W przypadku podatników: podatku od środków transportowych (D0085 – osoba prawna; D0023, D0029 - osoby fizyczne) i podatku od nieruchomości (J180114, J180107- osoby prawne) Organ podatkowy nie wydał postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia, co stanowiło naruszenie art. 62 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, Dz.U. z 2018 r. poz. 800. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), z którego wynika, że w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie.

W przypadku podatników o numerach kont: J180322, J180325, J180290 (osoby prawne) i R1000270, N1802533, N1806153, N18000357, N180213 (osoby fizyczne) upomnienia dotyczące niezapłaconego w terminie podatku od nieruchomości i w łącznym zobowiązaniu pieniężnym sporządzono w terminach od 95 do 122 dni (osoby prawne) i od 60 do 166 dni (osoby fizyczne) po upływie terminów określonych w § 18 ust. 3 „Instrukcji w sprawie zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” stanowiącej załącznik

do zarządzenia Burmistrza Polkowic nr 2003/17 z 20 grudnia 2017 r. i zarządzenia Burmistrza Polkowic nr 2585/18 z 16 listopada 2018 r., stosownie do których „jeżeli podatnik nie zapłacił należności w terminie, sporządza się nie później niż po upływie 30 dni od terminu płatności upomnienie za wyjątkiem I raty z tytułu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych oraz łącznego zobowiązania pieniężnego, gdzie upomnienie sporządza się nie później niż w terminie do 31.05. br. oraz za wyjątkiem podatku od nieruchomości od osób prawnych, gdzie upomnienie za miesiąc styczeń należy sporządzić nie później niż do 31 marca br.”.

w zakresie wydatków

Kontrola wydatków bieżących Urzędu wykazała, że Burmistrz Polkowic w latach 2017-2019 przyznawał dodatki specjalne dla: Zastępców Burmistrza, Sekretarza, Skarbnika, Radców prawnych, Głównego Specjalisty ds. podatków i opłat lokalnych, Dyrektora Wydziału Komunikacji Medialnej, Dyrektora Wydziału Organizacji Pozarządowych, Dyrektora Wydziału Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Zewnętrznych - na kolejne okresy z zachowaniem ciągłości, bez wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności). Ponadto w odniesieniu do Sekretarza i Radców Prawnych, zakres obowiązków i zadań, będący podstawą przyznania dodatku specjalnego pokrywał się z zadaniami ustalonymi przez Burmistrza, dla wyżej wymienionych funkcji, w Regulaminie Organizacyjnym, wprowadzonym zarządzeniem nr 282/2015 Burmistrza Polkowic z 11 maja 2015 r. (ze zm.). Dla Dyrektora Wydziału Komunikacji Medialnej został przyznany dodatek specjalny na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. za zadania, które wynikały z zakresu czynności, przyjętego do stosowania 11 stycznia 2019 r. Powyższe świadczy, iż dodatki specjalne przyznane zostały za wykonywanie zadań przynależnych do pełnionej funkcji. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm., aktualnie Dz.U. z 2019 r. poz. 1282) pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Zatem przyznanie dodatków specjalnych bez uzasadnienia lub na zadania wynikające z zakresów obowiązków i zadań na kolejne okresy z zachowaniem ciągłości zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów.

Dyrektorowi Wydziału Oświaty i Kultury, Burmistrz Polkowic przyznał dodatek specjalny na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. na podstawie złożonego przez niego wniosku o przyznanie dodatku. Było to niegodne z § 10 Regulaminu wynagradzania, wprowadzonym zarządzeniem nr 1550/09 Burmistrza Polkowic z dnia 25 maja 2009 r., stosownie do którego: *„Dodatek specjalny przyznaje burmistrz na podstawie umotywowanego wniosku bezpośredniego przełożonego pracownika.”* Nadzór nad

Wydziałem Oświaty i Kultury, zgodnie z § 16 ust. 2 pkt 1 powołanego Regulaminu organizacyjnego, sprawuje zastępca Burmistrza ds. Społecznych.

w zakresie mienia

W przypadku sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego działek o numerach: 65/4 w obrębie Żelazny Most, 751/15 w obrębie 1 miasta Polkowice, 981/15 w obrębie 1 miasta Polkowice, 1278/5 w obrębie 1 miasta Polkowice, w ogłoszeniach o przetargu na sprzedaż ww. nieruchomości wskazano informację o wysokości postąpienia (kwoty postąpienia ceny). Z § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 poz. 1490) wynika, że o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.

W objętych kontrolą transakcjach sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu stwierdzono, że nie udokumentowano czynności, mających na celu sprawdzenie czy członkowie Komisji przetargowej nie pozostają z uczestnikami przetargów w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej, o czym stanowi § 9 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Za zaistniałe nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Burmistrz Polkowic - na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869) oraz art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351), Skarbnik na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2019 poz. 1393), w szczególności w zakresie:

- a) wykazywania w sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S w kolumnach: „skutki udzielonych ulg i zwolnień za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)” i „skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie umorzenia”, prawidłowych kwot skutków, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10, pkt 11 lit a) w związku z § 7 ust. 4 Instrukcji stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351), w szczególności w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych powierzonych kontrahentom zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.
 3. Przestrzeganie obowiązujących jednostkę zapisów „Instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, w szczególności w zakresie wykorzystywania, podczas inwentaryzacji w drodze spisu z natury, arkuszy spisowych bez wypełnionych cech identyfikujących spisywane składniki majątkowe.
 4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), w szczególności w zakresie wydawania postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia, stosownie do art. 62 § 4 ustawy.
 5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375), w szczególności w zakresie dokonywania przypisu należności podatkowych na kontach podatnika zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w związku z art. 21 § 1 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).
 6. Przestrzeganie uregulowań wewnętrznych określonych w „Instrukcji w sprawie zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” w zakresie terminowego wysyłania upomnień w stosunku do podatników posiadających zaległości podatkowe.
 7. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), w szczególności w zakresie przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Urzędu zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy.
 8. Przestrzeganie obowiązujących w jednostce uregulowań wewnętrznych określonych w Regulaminie wynagradzania, wprowadzonym zarządzeniem nr 1550/09 Burmistrza Polkowic z dnia 25 maja

2009 r. ze zm., w szczególności w zakresie przyznawania dodatku specjalnego na podstawie umotywowanego wniosku bezpośredniego przełożonego pracownika.

9. Przestrzeganie postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490), w szczególności w zakresie:
- a) umożliwiania uczestnikom przetargów decydowania o wysokości postąpienia, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych, stosownie do postanowień § 14 ust. 3 rozporządzenia,
 - b) spełnienia wymogu wynikającego z § 9 rozporządzenia.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Roman Rozmysłowski

Przewodniczący Rady Miejskiej Polkowic