

Wrocław, 1 lutego 2016 roku

WK.WR.40.46.2015.122

**Pan  
Robert Marek Relich  
Burmistrz Miasta i Gminy  
Nowogrodzic**

**ul. Rynek 1  
59-730 Nowogrodzic**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła w dniach od 15 października do 11 grudnia 2015 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta i Gminy Nowogrodzic. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Burmistrzowi w dniu 11 grudnia 2015 roku.

Ponadto w okresie od 30 listopada do 10 grudnia 2015 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Przedszkolu Publicznym w Nowogrodzcu. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do Dyrektora Przedszkola wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości. W wyniku przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Nowogrodzcu kontroli stwierdzono wystąpienie poniżej opisanych nieprawidłowości i uchybień:

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

Przyjęte do kasy Urzędu dochody budżetowe z tytułu opłaty skarbowej, w okresie od grudnia 2014 r. do stycznia 2015 r., ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego następująco: konto 101-01/Wn „Kasa”, konto 141 „Środki pieniężne w drodze”/Ma, a odprowadzone z kasy do banku kwoty opłaty skarbowej: konto 141/Wn i konto 101-01/Ma. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania kont: 101, 141, 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” i 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, określonymi w zakładowym planie kont Urzędu Miejskiego, stanowiącym załącznik do instrukcji zasad rachunkowości dla Urzędu Miejskiego w Nowogrodzcu, wprowadzonej zarządzenia nr 127/2013 Burmistrza Nowogrodzca z 31 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy, a także z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289), określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Z przywołanych unormowań wewnętrznych jednostki wynikało, że wpłacone do kasy (nieprzypisane na koncie 221)

przychody z tytułu dochodów budżetowych, księguje się: 101 „Kasa”/Wn, 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”/Ma, natomiast odprowadzone z kasy do banku środki pieniężne z tytułu zrealizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych ewidencjonuje się na podstawie bankowego dowodu wpłaty, zapisem: 141/Wn, 101/Ma, a wpływ tych środków na rachunek bankowy jednostki potwierdzony każdorazowo przez bank na podstawie wyciągu bankowego księguje się: 130/Wn, 141/Ma.

Przeniesienia należności długoterminowych z konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” do należności krótkoterminowych na konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w wysokości raty należnej za dany rok dokonywano, na podstawie wyciągów bankowych w kwotach i terminach wpłat wniesionych przez dłużników objętych kontrolną próbą, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 226 określonymi w cyt. wyżej unormowaniach wewnętrznych. Z zasad funkcjonowania tego konta wynikało, że przypis raty za dany rok na koncie 221 (korespondencja z kontem 226 oraz zapis równoległy 840/Wn, 720/Ma) powinien być dokonywany niezależnie od wpłaty raty za ten okres, ponieważ ratę roczną przenosi się z konta 226 na konto 221 w terminie i w kwocie ustalonej w umowie z dłużnikiem zapisem: 226/Ma, 221/Wn.

Ewidencję szczegółową do kont: 240 „Pozostałe rozrachunki” w zakresie rozliczeń z poszczególnymi wykonawcami z tytułu zatrzymanych kwot należytego wykonania umów oraz 226 „Długoterminowe należności budżetowe” obejmującą rozrachunki z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, prowadzono techniką ręczną na kartach kontowych. Tymczasem w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości ustalono, że księgi rachunkowe prowadzone są komputerowo z wykorzystaniem programu FK „Sigid”, który umożliwia prowadzenie pełnej ewidencji księgowej. Stosownie do przepisów art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013, poz. 330 ze zm.), kierownik jednostki zobowiązany był do ustalenia i aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości, w tym sposobu prowadzenia ksiąg pomocniczych do kont syntetycznych księgi głównej.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

W przypadku 10 podatników (o identyfikatorach R: 040039, 040044, 040078, 040085, 040101, 040202, 040203, 040215, 040487 oraz 040503) opłacających podatki w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, z 40 objętych kontrolą, organ podatkowy pomimo ciążącego na nim obowiązku nie wezwał do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn braku złożenia informacji o posiadanych gruntach rolnych, co pozostawało w sprzeczności z przepisami art. 274a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

Podatnik o nr R040141, który złożył informację o nieruchomościach wykazał w niej: 50 m<sup>2</sup> budynków mieszkalnych, 100 m<sup>2</sup> budynków pozostałych związanych z działalnością rolniczą oraz 12 m<sup>2</sup> budynków pozostałych (garaż). W objętych kontrolą decyzjach za lata 2013-2015 (o numerach: 3123.N.276.2013, 3123.N.280.2014, 3123.N.154.2015), organ podatkowy ustalił wysokość

zobowiązania podatkowego z pominięciem powierzchni garażu, co stanowiło naruszenie art. 21 § 5 w związku z § 1 pkt 2 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa.

Pomimo rozbieżności pomiędzy kolejnymi deklaracjami oraz korektami deklaracji na podatek od nieruchomości złożonymi przez 2 podatników o identyfikatorach J000010 (za lata 2013 i 2014) i J000038 (za 2015 rok) w wykazanej powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, organ podatkowy nie dokonał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, co świadczy o niewypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 272 pkt 3 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa. W trakcie kontroli podatnik J000010 złożył korektę deklaracji za 2013 r. a podatnik J000038 - na 2015 rok.

Podatnik o identyfikatorze J000009 (posiadający formę spółki akcyjnej) w okresie od 2012 do 2015 r. w deklaracjach na podatek od nieruchomości wykazywał wyłącznie 16.293 m<sup>2</sup> powierzchni gruntów pozostałych i stosował stawki opodatkowania właściwe dla tej kategorii nieruchomości. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.) grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy (...). Powyższe świadczy o niewypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 272 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

W dniu 5 października 2015 r. dochody z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostały pomniejszone o kwoty 187,70 zł i 273,22 zł. Pomniejszenie dochodów wynikało ze zwrotu „nadpłat” dla przedsiębiorców, którym Burmistrz Nowogrodźca wydał w 2015 r. decyzje w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z wniesieniem opłaty po ustawowym terminie oraz w związku z likwidacją działalności, co pozostawało w sprzeczności z przepisami art. 11<sup>1</sup> ust. 1 i 8 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.). Ustawa ta nie zawiera regulacji określających tryb i zasady zwrotu opłat dla przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a decyzje wygaszające zezwolenia nie dają podstaw do ich zwrotu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2011 r. sygn. II GSK 1068/10: „Wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed upływem okresu, na który zostało udzielone, nie daje podstaw do żądania zwrotu części opłaty za okres przypadający po wygaśnięciu zezwolenia ”.

### **W zakresie wydatków budżetowych**

Rachunki za wykonanie umów zleceń na podstawie których dokonano w latach 2013 i 2014 wydatków sklasyfikowanych w dziale 751 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa”, rozdziale 75101 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa” oraz w rozdziale 75109 „Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne,

powiatowe i wojewódzkie” (łącznie 41 rachunków na kwotę 14.864,81 zł) nie spełniały wymogów prawidłowego dowodu księgowego, ponieważ nie posiadały numeru identyfikacyjnego dowodu źródłowego oraz stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) i podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z wymogiem § 6 Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów w Urzędzie Miejskim, stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia nr 127/2013 Burmistrza Nowogrodźca z 31 grudnia 2013 r. oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 powołanej ustawy o rachunkowości.

Zapłaty odsetek w kwocie 4.142,47 zł od pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy nr 31/W/JG/2008 z dnia 17 listopada 2008 r. (wraz z aneksami) z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania pn. „Rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej w gminie Nowogrodzic – etap I – dokumentacja” dokonano w dniu 29 lipca 2011 r., zamiast do dnia 25 lipca 2011 r., wbrew § 4 umowy oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), stosownie do którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

#### **W zakresie gospodarowania mieniem**

Na podstawie przepisów § 4 ust. 1 uchwały nr XXXIV/370/98 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z 27 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad bezprzetargowej sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych od nabywców pobierano zaliczkę w wysokości 150 zł na poczet przygotowania lokalu do sprzedaży. Pobieranie ww. zaliczki stanowiło naruszenie przepisów art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.). W latach 2013 – 2014 dokonano zawarcia 11 umów sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, a kwota pobranych zaliczek wyniosła 1.650 złotych. Obowiązek ten został zniesiony wraz z wejściem w życie uchwały nr IX/48/15, wprowadzającej nowe zasady, tj. od 13 maja 2015 roku. W obrocie prawnym wciąż pozostaje uchwała Rady Miejskiej w Nowogrodźcu nr V/35/99 z 24 lutego 1999 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych. Przepis § 4 ust. 1 ww uchwały nakłada na nabywców, przed rozpoczęciem procedury przygotowania nieruchomości do sprzedaży, obowiązek wniesienia opłaty w wysokości 1.000 zł na poczet przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Pobieranie powyższej opłaty stanowi naruszenie przywołanych powyżej przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W grupie objętej kontrolą wystąpił 1 przypadek sprzedaży lokalu użytkowego na rzecz jego najemcy.

Zasady wdzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Nowogrodzic, na okres do i powyżej 3 lat, uregulowano w zarządzeniu nr 26/2013 Burmistrza Nowogrodźca z 22 marca 2013 r., co naruszało kompetencje Rady Miejskiej określone w treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., obecnie Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).

Wartość środków trwałych ujęta w ewidencji syntetycznej na koncie 011 „Środki trwałe” na dzień 1 stycznia 2014 r. stanowiła kwotę 75.755.297,30 zł i była niezgodna ze stanem wykazany w ewidencji analitycznej prowadzonej do tego konta w kwocie 114.170.254,37 zł (różnica 38.414.957 zł). Powyższe naruszało zasady funkcjonowania konta 011 określone w Zasadach (polityce) rachunkowości dla Urzędu Miejskiego w Nowogrodźcu, stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia Burmistrza Nowogrodźca nr 127/2013 z 31 grudnia 2013 r. oraz art. 16. ust. 1 ustawy o rachunkowości, w świetle którego konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Za zaistniałe nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Burmistrz Miasta i Gminy Nowogrodzic na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, Skarbnik Gminy na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miasta i Gminy Nowogrodzic.

#### **WNIOSKI POKONTROLNE**

**Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, 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 niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:**

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) w szczególności:
  - a) art. 10 ust. 2 w zakresie ustalania i aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości, w tym dotyczące sposobu prowadzenia ewidencji szczegółowej do kont syntetycznych: 240 „Pozostałe rozrachunki” i 226 „Długoterminowe należności budżetowe”,
  - b) art. 16 ust. 1 w zakresie dokonywania zapisów na kontach ksiąg pomocniczych (konto 011) będących uszczegółowieniem zapisów kont księgi głównej, uzgodnionych z saldami i zapisami na tych kontach,
  - c) art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 w zakresie ujmowania w ewidencji księgowej wydatków na podstawie dowodów księgowych zawierających stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

2. Księgowanie operacji gospodarczych zgodnie z zasadami funkcjonowania kont, określonymi w zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego, a także w rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289) w szczególności:
  - a) dokonywanie zapisów dotyczących przyjmowanych przez kasę Urzędu wpłat z tytułu nieprzypisanych dochodów budżetowych oraz ich odprowadzania na właściwy rachunek bankowy, na kontach: 101 „Kasa”, 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, 141 „Środki pieniężne w drodze”, 130 „Rachunek bieżący jednostki”,
  - b) przeksięgowanie należności długoterminowych z konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” do krótkoterminowych na konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w wysokości raty należnej na danych rok niezależnie od wpłaty danej raty.
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), w szczególności:
  - a) art. 21 § 5 w związku z § 1 pkt 2 w zakresie określania w decyzjach wymiarowych wysokości zobowiązania podatkowego na podstawie danych wynikających z informacji złożonych przez podatników,
  - b) art. 272 pkt 1 lit. a) oraz pkt 2 i 3, art. 274 § 1, a także art. 274a § 1 i 2 w zakresie weryfikowania prawidłowości deklaracji składanych przez podatników oraz wzywania ich do składania informacji podatkowych lub składania wyjaśnień w sprawie przyczyn ich niezłożenia.
4. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach (w tym finansowych) podjętych działań wobec:
  - a) podatnika R040141 za lata 2013-2015, w celu prawidłowego określenia wysokości zobowiązania podatkowego,
  - b) podatnika J000009 będącego przedsiębiorcą.
5. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o skutkach finansowych wynikających ze złożonych korekt deklaracji na podatek od nieruchomości przez podatnika o nr konta J000010 za 2013 r. oraz podatnika o nr J000038 za 2015 rok.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.), a w szczególności art. 11<sup>1</sup> ust. 1 i 8 w zakresie naliczania i pobierania opłat za korzystanie z wydanych zezwoleń; zaniechanie dokonywania zwrotu opłat z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z uwagi na brak podstawy prawnej upoważniającej do takiego postępowania.
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), w szczególności art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy, w zakresie dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

8. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), w szczególności:
  - a) art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 w zakresie zaniechania pobierania od nabywców lokali użytkowych zaliczek na poczet ich przygotowania do sprzedaży,
  - b) podjęcie działań w celu dostosowania zapisu § 4 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodźcu nr V/35/99 z 24 lutego 1999 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych do obowiązujących przepisów oraz poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o podjętych w tym kierunku działaniach.
9. Przestrzeganie przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515), w szczególności w zakresie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) który wskazuje, co należy do wyłącznej właściwości rady (zasady wydzierżawiania nieruchomości na okres powyżej 3 lat).

**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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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.**

Do wiadomości:

Pani  
Antonina Szelechowicz  
Przewodnicząca Rady Miejskiej  
w Nowogrodźcu