



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.06.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Stanisław Grzesiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94158 z 16 stycznia 2015 r. 2. Agnieszka Solecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94163 z 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żukowie, ul. Gdańska 52, 83-330 Żukowo (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kankowski, Burmistrz Gminy Żukowo (dalej: „Burmistrz”)¹ (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² planowanie i wykorzystanie przez Gminę Żukowo (dalej: „Gmina”) objętych badaniem dotacji z budżetu państwa w części 85/22 – województwo pomorskie na realizację w 2014 r.:

- zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dalej: „zadania zlecone”). Przyznana w rozdziale 75011 dotacja w kwocie 162,7 tys. zł została wykorzystana w przypisanej wysokości.
- zadania własnego pn.: „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I”³. Przyznana (po zmianach) na to zadanie dotacja w wysokości 1.205,5 tys. zł stanowiła 50% planowanych wydatków, została wykorzystana i rozliczona w wysokości 1.204,2 tys. zł.
- zadania realizowanego na podstawie porozumienia Wojewody Pomorskiego i Burmistrza w sprawie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na terenie Gminy (dalej: „Porozumienie”⁴). Przyznana w rozdziale 71035 dotacja w kwocie 8,0 tys. zł została wykorzystana w wysokości 7.999,38 zł. Gmina zwróciła do budżetu państwa w terminie do 31 stycznia 2015 r., stosownie do art. 168 ust.6 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystaną⁵ w tym rozdziale dotację, w kwocie 0,62 zł.

¹ W okresie do 8 grudnia 2014 r. Burmistrzem Gminy Żukowo był Jerzy Stanisław Żurawicz (karta 8-9),

² W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna, albo opisowa,

³ Realizowanego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych,

⁴ Porozumienie zawarte w dniu 30 maja 2007 r.,

⁵ Niewykorzystana dotacja dotyczyła m.in. wyposażenia szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w podręczniki do zajęć z języka obcego nowożytnego itp. (2,3 tys. zł), świadczeń rodzinnych (74,1 tys. zł), świadczeń z FA (18,6 tys. zł), składek na ubezpieczenie społeczne za osoby pobierające świadczenia rodzinne (4,0 tys. zł) i kosztów obsługi na realizację tych zadań (3,8 tys. zł); pozostałej działalności (5,3 tys. zł),

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- zrealizowanie zadań w pełnym zakresie.
- prawidłowe i rzetelne, zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie otrzymanych dotacji;
- terminowe przekazanie na etapie planowania do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”) wymaganych informacji o kwocie wydatków na zadanie pn.: „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I”.
- prawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2014 r.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na prawidłową realizację poszczególnych zadań. Dotyczyły one w szczególności:

- nieterminowe (opóźnienie 18 dniowe) oraz niezgodnego z umową nr 1/2014 z 25 marca 2014 r.⁶ rozliczenia dotacji otrzymanej na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych, polegające na braku załączenia m.in. protokołu odbioru prac wraz z dokumentacją fotograficzną i informacji o liczbie obiektów objętych pracami utrzymaniowymi w okresie obowiązywania umowy.
- zrealizowania z opóźnieniem rzeczowego zakresu robót oraz złożenia wniosku o płatność zadania pn. „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I”⁷. Przesunięcie terminu zakończenia robót budowlanych (z lipca 2014 r. na 31 sierpnia 2014 r.) zostało dokonane niezgodnie z treścią § 11 umowy, stanowiącego, iż „wszelkie zmiany umowy, w tym wynikające ze zmian Programu, wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności”.

NIK zauważa również, że wydatki z tytułu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego w kwocie 248,5 tys. zł prawidłowo ujęto w § 4430, natomiast ujęcie tego wydatku w kosztach na koncie 403 „Podatki i opłaty” zamiast na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” było niezgodne z polityką rachunkowości obowiązującą w Gminie i załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁸.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, zadania własnego oraz zadania realizowanego na podstawie Porozumienia.

⁶ zawarła rozliczenia dotacji otrzymanej przez Wojewodę Pomorskiego i Burmistrza w sprawie wykonywania zadań związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych;

⁷ Realizowanego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych,

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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 zakresie planowania przez Gminę dotacji z budżetu państwa (w części 85/22 – województwo pomorskie) badaniem objęto dotacje w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 01095 – Pozostała działalność⁹, 75011 – Urzędy wojewódzkie¹⁰, 60016 – Drogi publiczne gminne¹¹ i 71035 – Cmentarze¹².

Burmistrz nie przekazywał Wojewodzie Pomorskiemu w 2013 r. informacji o środkach niezbędnych w 2014 r. do sfinansowania realizacji zadań w powyższych rozdziałach ponieważ – poza rozdziałem 71035 – nie były one wymagane.

Gmina otrzymała od Wojewody Pomorskiego 25 października 2013 r., tj. w terminie określonym w art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”) – informację o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2014 r. kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie porozumień oraz na zadania własne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁴, a informację o kwotach tych dotacji określonych w ustawie budżetowej¹⁵ 20 lutego 2014 r.¹⁶, tj. w terminie wynikającym z art. 148 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W powyższych informacjach ujęto dotacje w rozdziale 75011 w kwocie 162,7 tys. zł oraz w rozdziale 71035 w kwocie 8,0 tys. zł.

Burmistrz w październiku 2014 r.¹⁷ oszacował wydatki na realizację zadań zleconych na ten rok, w rozdziale 75011 na kwotę 589,4 tys. zł. W stosunku do przyznanego limitu, potrzeby Urzędu były wyższe o 426,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 84-85)

Wysokość dotacji celowej w rozdziale 01095 (ogółem 253,5 tys. zł)¹⁸ określono na podstawie złożonych w lutym i sierpniu 2014 r. 371 wniosków producentów rolnych w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 2014 r. (ogółem 248,5 tys. zł). Burmistrz złożył Wojewodzie Pomorskiemu w dniach 14 marca 2014 r. i 15 września 2014 r., tj. w terminach wynikających z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu tego podatku¹⁹. Wnioskowane kwoty odpowiednio: 153,1 tys. zł i 100,4 tys. zł wynikały z powyższych decyzji o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz uwzględniały, zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego²⁰ 2% koszty ustalenia i wypłacenia zwrotu podatku producentom rolnym, poniesione przez Gminę (5,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 363)

⁹ zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (w dziale 010-Rolnictwo i łowiectwo),

¹⁰ prowadzenie ewidencji działalności i rejestrów działalności gospodarczej, wydawania koncesji - zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych oraz prowadzenie ewidencji zezwoleń na wykonywanie krajowego drogowego przewozu osób taksówką i sporządzanie oraz wydawanie w tym zakresie licencji, wydawania dowodów osobistych i prowadzenia ewidencji ludności, zadań z zakresu obronności oraz należących do kierownika urzędu stanu cywilnego wynikających z ustawy z dnia 29 września 1986 r. „Prawo o aktach stanu cywilnego”,

¹¹ na zadanie pn.: „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I”,

¹² utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych na terenie Gminy Żukowo,

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.,

¹⁴ Pismo Nr FB-I.3110.11.2013.MSz2 z 24 października 2013 r.,

¹⁵ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162 ze zm.),

¹⁶ Pismo Wojewody Pomorskiego nr FB-I.311.20.2014.MS z 18 lutego 2014 r.,

¹⁷ w listopadzie 2013 r. Burmistrz oszacował wydatki na realizację zadań zleconych na rok 2013, w rozdziale 75011 na kwotę 600,0 tys. zł,

¹⁸ Decyzje Wojewody Pomorskiego nr 42/47.2/2014 z 25 kwietnia 2014 r. oraz nr 140/47.3/2014 z 27 października 2014 r.,

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę (Dz. U. z 2013 r., poz.1339),

²⁰ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz.379 ze zm.),

Wniosek o przyznanie dotacji w rozdziale 60016 (2.520,7 tys. zł) Burmistrz złożył do PUW 27 września 2013 r. na dofinansowanie zadania pn.: „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I”. Koszty realizacji całego zadania (5.041,3 tys. zł) oszacowano na podstawie kosztorysu inwestorskiego. W dniach 3 i 7 października 2013 r. złożono korektę wniosku, nie zmniejszając kosztu realizacji całego zadania. Pismem z 14 lutego 2014 r. Wojewoda Pomorski powiadomił Burmistrza o przyznaniu Gminie dotacji celowej na dofinansowanie ww. zadania w kwocie 2.520,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-52)

Dotacje celowe w rozdziałach 01095, 75011, 60016 i 71035 w przyznanych przez Wojewodę Pomorskiego wysokościach ujęto w planie finansowym Urzędu, który realizował te zadania.

(dowód: akta kontroli str.476-501)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Burmistrz nie ubiegał się o przyznanie na rok 2014 dotacji na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych w Gminie, chociaż w świetle Porozumienia mógł to uczynić do końca listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.53-54)

Inspektor ds. czystości i porządku publicznego²¹ w Referacie Komunalnym, Środowiska i Rolnictwa powyższe wyjaśnił tym, że ustalenia dotyczące wysokości dotacji przyznanych na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych Gminy negocjowane były przez Zastępcę Burmistrza²². Zastępca Burmistrza stwierdził, że ustalenia dokonane zostały telefonicznie – w miesiącu listopadzie 2013 r. – z pracownikiem PUW.

(dowód: akta kontroli str.55-65, 65a,217, 217a-c)

2. Wykorzystanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, zadania własnego oraz zadania realizowanego na podstawie Porozumienia.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa (w części 85/22 – województwo pomorskie) badaniem objęto dotacje w rozdziałach 01095, 75011, 60016 i 71035.

W 2014 r. Wojewoda Pomorski przyznał Gminie dotacje w ww. rozdziałach w kwocie ogółem 1.629,7 tys. zł, z tego: 253,5 tys. zł tytułem zwrotu podatku akcyzowego, 162,7 tys. zł na zadania zlecone gminie, 1.205,5 tys. zł na zadanie własne oraz 8,0 tys. zł na zadanie realizowane na podstawie Porozumienia. Przyznane środki wykorzystano w wysokości 1.628,3 tys. zł (99,9%), w tym w rozdziale 75011 dotacja została wykorzystana w przypisanej wysokości.

(dowód: akta kontroli, str.66-79, 79a)

Gmina otrzymywała środki dotacji w następujących terminach i kwotach:

- w rozdziale 01095: w dwóch ratach (153,1 tys. zł²³ i 100,4 tys. zł²⁴), na podstawie wniosków Burmistrza o przekazanie dotacji na zwrot producentom rolnym podatku

²¹ Wg imiennego zakresu czynności z dnia 9 grudnia 2013 r. odpowiedzialny za „utrzymanie miejsc pamięci narodowej i cmentarzy, w tym cmentarzy wojennych oraz prowadzenie ewidencji poległych żołnierzy”,

²² Marek Trepczyk, z-ca Burmistrza Gminy, w okresie od 1 lutego 2011 r. do 31 marca 2015 r., bez obowiązku świadczenia pracy w okresie od 16 grudnia 2014 r. do 31 marca 2015 r. upoważniony przez Burmistrza „do kierowania pracą i sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Referatem Komunalnym, Środowiska i Rolnictwa (karta 64-65,65a),

²³ Pismo Wojewody Pomorskiego nr FB-I.3111.47.2014.KW2 z 25 kwietnia 2014 r.,

²⁴ Pismo Wojewody Pomorskiego nr FB-I.3111.47.2014.KW2 z 27 października 2014 r.,

akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w terminach umożliwiających terminowe wykonywanie tych zadań (zgodnie z wymogiem art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

- w rozdziale 75011: w łącznej wysokości 162,7 tys. zł (co miesiąc po 13,6 tys. zł),
- w rozdziale 60016 § 6330: 2.521,0 tys. zł, na podstawie pisma/informacji Wojewody Pomorskiego z dnia 14 lutego 2014 r., którą zmniejszono do kwoty 1.205,5 tys. zł (pismo/informacja z dnia 8 września 2014 r.),
- w rozdziale 71035, (w dniu 7 kwietnia 2014 r. - 8,0 tys. zł), tj. w terminie określonym umową nr 1/2014 z dnia 25 marca 2014 r.²⁵, po opublikowaniu ustawy budżetowej na rok 2014.

(dowód: akta kontroli, str.22-35,52,76-79,174,239- 242)

2.2. Przyznana Gminie przez Wojewodę Pomorskiego wysokość dotacji zapewniła realizację zadań zleconych w niezbędnym zakresie, z wyjątkiem zadań realizowanych w rozdziale 75011, w którym jednostka dofinansowała ich wykonanie środkami własnymi w kwocie ogółem 415,4 tys. zł.

W październiku 2014 r. Burmistrz, wystąpił do Wojewody Pomorskiego²⁶, na podstawie art. 49 ust.1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷, o zwiększenie środków dotacji celowej udzielanej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. W piśmie stwierdził m.in., że prawidłowa realizacja zadań zleconych, zadań własnych oraz realizowanych na podstawie porozumień wymaga zatrudnienia pracowników łącznie na ok. 10,5 etatu. Przyznana kwota (162,7 tys. zł) nie zawiera ponoszonych wydatków na świadczenia pracownicze, odpis na ZFŚŚ ani wydatków rzeczowych jak: usługi telefoniczne, zakup energii, materiały biurowe czy wyposażenie pomieszczeń biurowych, na które Gmina przewiduje wydatki w kwocie 589,4 tys. zł. Przyznane środki są niewystarczające i tylko w 27,6% pokrywają wynagrodzenia i pochodne pracowników urzędu wykonujących te zadania. Wojewoda Pomorski nie odniósł się do tego pisma.

(dowód: akta kontroli, str.80-103)

W analizowanym okresie nie wystąpiły przypadki:

- blokowania dotacji w trakcie roku budżetowego;
- dochodzenia przez Gminę w postępowaniu sądowym dotacji w rozdziale 75011 w którym przyznano i otrzymano je w niewystarczającej wysokości;

(dowód: akta kontroli, str.80-81)

Z dokumentów przedłożonych przez Burmistrza w sprawie otrzymywanych skarg mieszkańców Gminy na realizację zadań w ramach powyższych rozdziałów wynikało, że wpłynęła skarga z zarzutem stronniczego prowadzenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego, przez pracownika ewidencji ludności. Skarga nie potwierdziła się, a Wojewoda Pomorski utrzymał w mocy stanowisko Burmistrza w tej kwestii.

(dowód: akta kontroli, str.80-81,100-103)

W celu poprawy dostępności, jakości lub efektywności realizowanych przez Gminę zadań Burmistrz podjął działania polegające na wydłużeniu godzin urzędowania pracowników zatrudnionych na stanowiskach ewidencji ludności i dowodów

²⁵ Kwota dotacji wg umowy nr 1/2014 z 25 marca 2014 r. miała zostać i została przekazana „po opublikowaniu ustawy budżetowej na rok 2014”,

²⁶ pismo nr SE.3153.1.2014 z dnia 14 października 2014 r.,

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz.1115 ze zm.,

osobistych (w każdy poniedziałek z godz. 15³⁰ do godz. 16³⁰), a od 1 lutego 2015 r. komórek organizacyjnych zajmujących się ewidencją ludności, dowodami osobistymi, działalnością gospodarczą, Urzędu Stanu Cywilnego, Referatu Podatków i Opłat oraz Referatu Społecznego (w każdy poniedziałek i wtorek – z godz. 15³⁰ do godz. 17⁰⁰).

(dowód akta kontroli, str.80,82-83)

2.3. W wyniku badania wykorzystania i rozliczenia udzielonej Gminie dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone dotyczące:

a) zwrotu podatku (rozdział 01095):

Gmina otrzymała od Wojewody Pomorskiego na postępowania w sprawie zwrotu podatku dotację w kwocie 253,5 tys. zł, zgodnie z wnioskami:

- zawierającymi dane wymagane przepisami § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania dotacji na postępowania w sprawie zwrotu podatku”;
- złożonymi przez Burmistrza Gminy do PUW: 14 marca 2014 r. i 15 września 2014 r. tj. w terminach określonych w przepisach § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str.22-35,363)

Badanie 40 losowo przeprowadzonych postępowań w sprawie zwrotu podatku (tj. 10,8% wszystkich postępowań w 2014 r.) zakończonych wydaniem decyzji, na podstawie których dokonano zwrotu podatku wykazało, że:

- wnioski o zwrot podatku zostały złożone przez producentów rolnych w lutym i sierpniu, tj. w terminach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku;
- wnioski o zwrot podatku sporządzono według obowiązującego wzoru, stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej²⁸, wydanych na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego;
- do wniosków dołączono faktury VAT lub ich kopie, stanowiące dowód zakupu oleju napędowego w okresie sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku (art. 6 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy);
- na wszystkich fakturach VAT lub ich kopiach dołączonych do wniosków o zwrot podatku upoważniony pracownik²⁹ umieszczał adnotację: „przyjęto w dniu...do zwrotu części podatku akcyzowego”;
- decyzje o zwrocie podatku zawierały m.in. limit ustalony w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego i kwotę zwrotu podatku (art. 5 ust. 3 ww. ustawy);
- decyzje wydano w terminie do 26 dni od dnia złożenia wniosku (art. 5 ust. 4 ww. ustawy);
- zwrotów podatku dokonano w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 364-405)

Wydatki z tytułu zwrotu podatku zaksięgowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”, koszty ustalenia i wypłacenia zwrotu podatku producentom rolnym, poniesione przez Gminę na koncie 404 „wynagrodzenia” i 405 „ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, natomiast niezgodnie z ww.

²⁸ W badanym okresie korzystano z wzorów kreślonych w następujących rozporządzeniach Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 87) i Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 789),

²⁹ Upoważnienie z dnia 13 marca 2013 r.,

rozporządzeniem ujęto koszty z tytułu zwrotu podatku akcyzowego (ogółem 248,5 tys. zł) na koncie 403 „Podatki i opłaty”, zamiast na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe”. Wydatki z tytułu zwrotu podatku akcyzowego ujęto w § 4430 „Różne opłaty i składki”, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 406-438)

Okresowe i roczne rozliczenia dotacji oraz okresowe i roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku zawierały dane zgodne z ewidencją księgową prowadzoną w Urzędzie i zostały przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w terminach określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie przekazywania dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu podatku.

(dowód: akta kontroli str. 439-456)

Powyższe zadanie (ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu³¹) realizowało w 2014 r. dziewięciu pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach: Kierownik Referatu Podatków i Opłat, sześciu inspektorów ds. wymiaru podatków w. referacie, inspektor ds. rolnictwa w Referacie Komunalnym, Środowiska i Rolnictwa, podinspektor ds. księgowości budżetowej w Referacie Finansowym. Upoważnienie do wydawania decyzji w sprawie zwrotu podatku w imieniu Burmistrza Gminy posiadał Kierownik Referatu Podatków i Opłat³² i Zastępca Burmistrza Gminy³³.

(dowód: akta kontroli str. 457-473)

- b) administracji publicznej (rozdział 75011) wykazało m.in., że otrzymane środki w łącznej wysokości 162,7 tys. zł, zostały wykorzystane w kwocie 125,5 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników, dodatkowe wynagrodzenia roczne – 10,5 tys. zł, składki na ubezpieczenia społeczne – 23,4 tys. zł oraz na Fundusz Pracy – 3,3 tys. zł.

W zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności 10 pracowników uwzględniono wykonywanie zadań dotyczących ewidencji działalności i rejestrów działalności gospodarczej, wydawania koncesji - zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych oraz prowadzenie ewidencji zezwoleń na wykonywanie krajowego drogowego przewozu osób taksówką i sporządzanie oraz wydawanie w tym zakresie licencji, wydawania dowodów osobistych i prowadzenia ewidencji ludności, zadań z zakresu obronności oraz należących do kierownika urzędu stanu cywilnego wynikających z ustawy z dnia 29 września 1986 r. „Prawo o aktach stanu cywilnego”.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od tych wynagrodzeń zaksięgowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”, a koszty z tym związane na właściwych kontach Zespołu 4 i paragrafach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami – odpowiednio – załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. i załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str.66-67,67a-b,104-171)

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.,

³¹ Zarządzenie nr 138/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Żukowo.

³² Upoważnienie z 5 grudnia 2013 r. i z 9 lipca 2014 r. do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

³³ Upoważnienie z 28 sierpnia 2013 r.

2.4. Badanie wykorzystania i rozliczenia udzielonej Gminie dotacji z budżetu państwa na zadanie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych (rozdział 71035), realizowanego na podstawie Porozumienia i umowy z 25 marca 2014 r. wykazało, że z otrzymanych środków w wysokości 8,0 tys. zł –wg rozliczenia dotacji – wydatkowano łącznie 7.999,38 zł. Na remont pomnika upamiętniającego Marsz Śmierci Więźniów Obozu Koncentracyjnego Stutthof przeznaczono 5,8 tys. zł, zakup środków do konserwacji 125,60 zł, za oświetlenie Cmentarza Żołnierzy Radzieckich w Żukowie 2.073,78 zł.

Wydatki na powyższe zadanie zaksięgowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”, a koszty z nimi związane na odpowiednich kontach Zespołu 4 i paragrafach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. i załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str.172-214)

Zgodnie z postanowieniami umowy z 25 marca 2014 r., Wojewoda w okresie jej obowiązywania miał prawo wystąpić do Burmistrza o przedstawienie informacji o stanie zaawansowania prac nad utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych i do przeprowadzenia kontroli, z którego to uprawnienia nie skorzystał. Natomiast stosowne rozliczenie dotacji zostało przez Burmistrza dla Wojewody przedłożone.

Przeprowadzone w trakcie kontroli – oględziny³⁴ – miejsca upamiętniającego Marsz Śmierci Więźniów obozu koncentracyjnego Stutthof na cmentarzu parafialnym w Żukowie wykazały m.in., że miejsce pamięci było uporządkowane i utrzymane w należytym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli, str. 212-214)

2.5. Badanie wykorzystania i rozliczenia udzielonej Gminie dotacji z budżetu państwa na zadanie własne pn.: „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I” (rozdział 60016) wykazało m.in., że planowane całkowite koszty przedsięwzięcia ustalone zostały na 2.411.030,91 zł³⁵. Środki własne stanowiły 1.205.515,91 zł (50% wartości zadania). Zakończenie robót budowlanych ustalono na 31 lipca 2014 r., natomiast termin złożenia wniosku o płatność do 31 sierpnia 2014 r.

Faktyczny koszt realizacji inwestycji (brutto) wyniósł 2.924.366,08 zł, w tym środki kwalifikowalne stanowiły kwotę 2.411.030,91 zł a niekwalifikowalne 516.041,17 zł. Kwota wydatków kwalifikowalnych objęta wnioskiem o wypłatę dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie omawianego zadania opiewała na 2.408.324,91 zł, w tym wkład własny stanowił 1.204.162,91 zł (50% wydatków poniesionych w okresie objętym wnioskiem). Wydatki związane z tym zadaniem zaksięgowane zostały w § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zakończenie robót budowlanych wraz ze sporządzeniem dokumentacji powykonawczej nastąpiło 29 sierpnia 2014 r., a złożenie wniosku o płatność 12 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.218-333, 334, 334a)

W ramach ww. przedsięwzięcia wykonano:

³⁴ W toku oględzin dokonano utrwalenia przedmiotu oględzin w formie zdjęć fotograficznych, a nośnik płytka CD, na którym dokonano utrwalenia stanowi załącznik do protokołu oględzin,

³⁵ Umowa o dofinansowanie w formie dotacji nr 01-G/NPPDL/14 z dnia 25 lutego 2014 r. aneksowania w dniu 16 kwietnia 2014 r. oraz wniosek o dofinansowanie zadania,

- nawierzchnię bitumiczną na długości 1289 mb i szerokości 5,5 m wraz z wjazdami, nawierzchnia wjazdów wykonana została z kostki betonowej szarej i grafitowej, a nawierzchnia chodnika z kostki betonowej szarej, a nawierzchnia ścieżki rowerowej z kostki betonowej czerwonej,
- kanalizację deszczową (przykanaliki wpustów, studnie kanalizacyjne żelbetowe, wpusty żelbetowe oraz studnie),
- oświetlenie (wybudowano 33 słupy stalowe oraz 33 oprawy świetlne),
- kanalizację sanitarną wraz studniami kanalizacyjnymi i przyłączami do granic nieruchomości,
- wodociąg wraz z przyłączami rur, zasuhami, hydrantami podziemnymi.

Przeprowadzone w trakcie kontroli – oględziny³⁶ - przebudowanej nawierzchni jezdni wraz z całą infrastrukturą na odcinku, od ul. Granicznej poprzez ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie, w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym wykazały, że drogę stanowiła nawierzchnia bitumiczna na długości ok. 1300 mb (wg pomiaru licznika samochodowego) i szerokości ok. 5,5 m, w dobrym stanie technicznym (bez uszkodzeń, pęknięć, ubytków). Powierzchnia wjazdów wykonana była z kostki betonowej szarej analogicznie jak nawierzchnia chodnika (chodnik na długości całej drogi oraz częściowo obustronny), bez ubytków, uszkodzeń itp. Nawierzchnia ścieżki rowerowej równoległa z chodnikiem wykonana była z kostki betonowej koloru czerwonego. Pobocza drogi ograniczone poprzez krawężniki i oporniki betonowe. Na wysokości przepustów stwierdzono elementy barier drogowych - nie uszkodzone. Oświetlenie ul. Armii Krajowej Żukowo-Pępowo stanowiły słupy stalowe wraz z oprawami świetlnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 329-333)

2.6. Sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2014 r. zostały sporządzone prawidłowo, gdyż wykazane w kolumnie „Wykonanie” tych sprawozdań, w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- kwoty otrzymanych dotacji (rozdziały: 01095, 75011);

- kwoty wydatków zrealizowanych przez Urząd (rozdziały: 01095, 75011);

były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w tej jednostce (§ 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁷ oraz § 19 ust.2 pkt 1 i 2 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia).

Wykazane w kolumnie „Plan po zmianach” ww. sprawozdań kwoty dochodów z tytułu przyznanych z budżetu państwa dotacji oraz planowane wydatki Urzędu na zadania zlecone – finansowane z dotacji, wynikały z planu finansowego, zgodnie z § 19 ust.3 pkt 1 i 2 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia.

Przenoszenie/wpisywanie danych liczbowych z ewidencji księgowych do niniejszego sprawozdania odbywało się w sposób ręczny. W Urzędzie obowiązywała także m.in. „polityka bezpieczeństwa informacji”³⁸ oraz „polityka zarządzania oprogramowaniem”.

³⁶ W toku oględzin dokonano utrwalenia przedmiotu oględzin w formie zdjęć fotograficznych, a nośnik płytka CD, na którym dokonano utrwalenia stanowi załącznik do protokołu oględzin,

³⁷ Dz. U z 2014 r., poz. 119,

³⁸ Wprowadzona Zarządzeniem Burmistrza Gminy Nr 94/2011 z dnia 12 sierpnia 2011 r. ze zm.,

(dowód: akta kontroli str.336-349, 349a,538-580)

2.8. W 2014 r. Gmina nie realizowała projektów finansowanych lub współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (2007-2013), które były współfinansowane środkami dotacji przekazanymi przez Wojewodę Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str.350-352)

Ustalone
nieprawidłowości

1. rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych Burmistrz przekazał do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców PUW w dniu 3 lutego 2015 r. zamiast w terminie do 15 stycznia 2015 r., tj. z 18 dniowym opóźnieniem oraz bez sprawozdania opisowego wykonanych robót i protokołami odbioru prac oraz dokumentacją fotograficzną i informacją o liczbie obiektów objętych pracami utrzymaniowymi w okresie obowiązywania umowy.

Stanowiło to naruszenie obowiązków określonych w § 3 i w § 4 umowy nr 1/2014 z dnia 25 marca 2014 r. zawartej przez Wojewodę Pomorskiego, a Burmistrzem w sprawie wykonywania zadań związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str.174-177)

Zastępca Burmistrza Gminy wyjaśnił opóźnienie w przesłaniu Wojewodzie Pomorskiemu rozliczenia wykorzystania dotacji z 18 dniowym opóźnieniem m.in. tym, że powyższe zbiegło się z rozpoczęciem nowej kadencji³⁹ władz Gminy i że dołoży staranności, aby nie dopuścić w przyszłości do podobnych zaniedbań.

(dowód: akta kontroli, str.353-362)

2. Realizacja zadania pn. „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Żukowie i Pępowie w ramach usprawnienia połączenia drogowego Kaszub ze stacją Pomorskiej Kolei Metropolitarnej i portem lotniczym-część I” przebiegała niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (załącznik nr 1 do umowy 01-G/NPPDL/14 z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie dofinansowania ww. zadania oraz aneksu nr 1 z dnia 16 kwietnia 2014 r., do tejże umowy) i planem finansowym składania wniosku o wypłatę dotacji (załącznik nr 2 do ww. aneksu):

- a) zakres robót (prac) objętych ww. zadaniem wykonany został w późniejszym terminie niż określony w harmonogramie rzeczowo-finansowym, co było niezgodne z § 5 pkt 1 ww. umowy. Ustalano, że roboty związane z ww. zadaniem zakończono 29 sierpnia 2014 r. (data zgłoszenia odbioru robót przez Wykonawcę) zamiast do końca lipca 2014 r. Opóźnienie wyniosło 29 dni.
- b) wniosek o płatność złożono do Wydziału Infrastruktury PUW w dniu 12 listopada 2014 r. (na kwotę 2.408.324,91 zł, w tym udział własny stanowił 1.204.162,91 zł, tj. 50% wydatków poniesionych niniejszym wnioskiem), zamiast do końca sierpnia. Naruszało to § 5 pkt 2 w związku z § 6 ust. 2 ww. umowy. Opóźnienie wyniosło 62 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 218-241, 276, 285-292)

Kierownik⁴⁰ Zespołu Rozwoju Gminy i Współpracy Zagranicznej w Referacie Inwestycji i Rozwoju Gminy powyższe wyjaśniła tym, że zakres oraz terminy robót (prac) objętych tym zadaniem uzgodnione zostały przez pracownika Gminy z pracownikiem Wydziału Infrastruktury PUW w wyniku którego uzgodniono brak

³⁹ Tomasz Szymkowiak stanowisko Zastępcy Burmistrza Gminy objął z dniem 16 grudnia 2014 r., upoważniony przez Burmistrza „do kierowania oraz sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Referatem Komunalnym, Środowiska i Rolnictwa” (karta 355-356),

⁴⁰ Wg imiennego zakresu czynności z 21 października 2013 r.,

konieczności sporządzania aktualizacji harmonogramów pod warunkiem wykonania inwestycji oraz złożeniu wniosku o płatność nie później niż do 10 grudnia 2014 r. Termin realizacji zadania oraz złożenia wniosku o płatność w świetle ww. faktów zostały zachowane.

(dowód: akta kontroli, str. 335,335a-f)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ oprócz naruszenia § 5 pkt 1 i 2 umowy nr 01-G/NPPDL/14 z dnia 25 lutego 2014 r. nastąpiło także opóźnienie realizacji ww. zadania i złożenia wniosku o płatność oraz nie zastosowanie się do zastrzeżenia zawartego w § 11 tejże umowy stanowiącego, iż „wszelkie zmiany umowy, w tym wynikające ze zmian Programu, wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności”. Przesunięcie/wydłużenie dla Wykonawcy ww. zadania terminu zakończenia robót budowlanych (z lipca 2014 r. na 31 sierpnia 2014 r.) nie usprawiedliwia zaniedbania polegającego na braku zmiany harmonogramu rzeczowo – finansowego stanowiącego integralną część ww. umowy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ujęcie kosztów z tytułu zwrotu podatku akcyzowego (ogółem 248,5 tys. zł) w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 403 „Podatki i opłaty”, zamiast na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” było niezgodne z polityką rachunkowości obowiązującą w Gminie i załącznikiem nr 3 do rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Skarbnik Gminy i Inspektor ds. księgowości budżetowej wyjaśnili, „że koszty zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego są księgowane zgodnie z polityką rachunkowości i przepisami rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ w opisie konta 403 występuje zapis, że konto to służy do ewidencji kosztów m.in. z tytułu podatku akcyzowego”.

(dowód: akta kontroli str. 415-421, 474-475)

Zdaniem NIK konto 403 „podatki i opłaty” służy do ewidencji kosztów ponoszonych przez Gminę z tytułu płaconego przez Gminę podatku akcyzowego, a nie z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

- 1) zapewnienie terminowego przekazania do PUW rozliczenia wraz z wymaganymi dokumentami dotyczącymi wykorzystania dotacji otrzymywanych od Wojewody Pomorskiego na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych, stosownie do zapisów umowy zawieranej na każdy rok budżetowy;
- 2) księgowanie kosztów z tytułu zwrotu podatku akcyzowego, na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” zgodnie z polityką rachunkowości obowiązującą w Gminie i załącznikiem nr 3 do rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

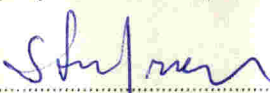
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 24 marca 2015 r.

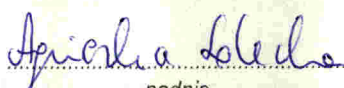
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Stanisław Grzesiak
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Agnieszka Solecka
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
Włodzimierz Zegadło
podpis

