



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, kwietnia 2011 r.

**Pan
Jan Golba
Burmistrz Miasta i Gminy
Uzdrowskiej Muszyna
Rynek 31
33-370 Muszyna**

P/10/007
LKR-4100-02-05/2011

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Urzędu Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna, zwanego dalej Urzędem, której przedmiotem było powiązanie budżetu gminy Muszyna z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z wynikami tej kontroli, przedstawionymi w protokole podpisanym 13 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – z zastrzeżeniami – działania podejmowane w Urzędzie w kontrolowanym zakresie. Pozytywna ocena wynika z ogólnie prawidłowych, rzetelnych i gospodarnych działań w zakresie objętym kontrolą, a zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań Rb-27ZZ, opóźnienia w wykonaniu obowiązku zawiadomienia właściwego organu o odbudowie obiektów budowlanych i nieterminowego przekazania do budżetu państwa pobranych dochodów (dwukrotnie).

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

1. Na pozytywną ocenę zasługuje zapewnienie przez Pana Burmistrza funkcjonowania kontroli zarządczej – zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). W tym celu zostało wydane zarządzenie nr 422/10 z 9 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej. Należy jednak zauważyć, że kontrole w zakresie określonym na wstępie niniejszego wystąpienia wykazały nieprawidłowości w Urzędzie oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej w Muszynie (OPS), co wskazuje na nieskuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono te nieprawidłowości.

2. W 2010 r. w gminie Muszyna – zgodnie z art. 274 ust. 3 w zw. z art. 278 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – audyt wewnętrzny był prowadzony przez usługodawcę, z którym zawarto umowę 29 stycznia 2010 r. W planie audytu Urzędu na 2010 r. przewidziano przeprowadzenie zadania audytowego pn. *Ocena realizacji zadań związanych z rozliczeniem dotacji unijnych* oraz wykonanie czynności doradczych pn. *Projektowanie i wdrażanie systemu kontroli zarządczej*. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację tych zadań, jednak – zważywszy na liczbę i skalę zadań wykonywanych przez Urząd, w tym finansowanych transferami z podsektora rządowego – poddaje pod rozagę potrzebę rozszerzenia zakresu tematów do podjęcia przez audytora w kolejnych latach.

Ustalenia audytora z badania 2 projektów współfinansowanych ze środków Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) wskazały na ogólnie prawidłowy sposób pozyskiwania środków, realizacji projektów inwestycyjnych i ich rozliczania. W konsekwencji audytor ocenił pozytywnie system kontroli zarządczej ustanowiony w badanym obszarze, wskazując równocześnie na uchybienia w zakresie udzielania zamówień publicznych. Polegały one na określaniu warunków udziału w postępowaniu w sposób utrudniający uczciwą konkurencję (zbyt wysokie wymagania odnoszące się do przychodów i doświadczenia wykonawcy, wykluczenie wykonawcy z powodu braku w odpisie z KRS wpisu potwierdzającego uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym zamówieniem), a także na błędnym stosowaniu kodów CPV ze Wspólnego Słownika Zamówień.

3. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu planowania, pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. W 2010 r. dochody gminy Muszyna związane z realizacją tych zadań wyniosły 82 tys. zł (151,9% planu). Z kwoty tej potrącono na rzecz gminy 30,7 tys. zł. Źródłami dochodów były trudne do zaplanowania wpływy z różnych tytułów, m.in. wpłaty dłużników alimentacyjnych. Dochody

budżetu państwa pobrano w należnej wysokości, a sprawozdanie Rb-27ZZ Urzędu sporządzono terminowo i zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt dwukrotnego nieterminowego przekazania przez Urząd dochodów funduszu alimentacyjnego, skutkującego powstaniem odsetek w łącznej wysokości 4,91 zł. W trakcie kontroli kwota ta została wpłacona przez odpowiedzialnego pracownika Urzędu do kasy, a następnie przekazana na rachunek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW). Stosownie do art. 6 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) nieterminowe przekazanie do budżetu państwa pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 28 tej ustawy – odstępuje od dochodzenia odpowiedzialności za ujawnione naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na jego znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.

4. W Urzędzie błędnie sporządzono zbiorcze kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ za 2010 r. Nieprawidłowość ta polegała na wykazaniu dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych zwrotów przez dłużników alimentacyjnych świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego w § 0980 (wpływy z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego), zamiast w § 0920 (pozostałe odsetki), co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów z załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.). Należy jednak podkreślić, że było to konsekwencją analogicznego sposobu wykazywania tych dochodów w sprawozdaniach jednostkowych OPS.

Uchybieniem w zakresie jednostkowych sprawozdań Rb-27ZZ, sporządzanych tak przez Urząd, jak i OPS, było wypełnianie kolumny 7 *Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego*, co było sprzeczne z § 6 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103). W trakcie kontroli sprawozdania Rb-27ZZ zostały skorygowane, zarówno w zakresie wykazania dochodów z tytułu odsetek, jak i wypełniania kolumny 7.

5. W 2010 r. gmina Muszyna wydatkowała na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych 7 713 tys. zł dotacji celowych z budżetu państwa. Kwota otrzymanych w 2010 r. dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i inne

zadania zlecone była większa od kwoty dotacji wykorzystanych w 2009 r. o 3 848,3 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie udzieleniem gminie Muszyna dotacji w rozdz. 85278 na wypłatę zasiłków celowych dla rodzin i osób poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010 r. (3 327 tys. zł), a także zwiększeniem kwoty dotacji w rozdz. 85212 na świadczenia rodzinne, składki na ubezpieczenie społeczne oraz fundusz alimentacyjny (łącznie wzrost o 557,9 tys. zł w stosunku do roku 2009). Niewykorzystane dotacje w łącznej wysokości 37,8 tys. zł zostały zwrócone na rachunek dysponenta w ustawowym terminie.

Gmina Muszyna otrzymywała dotacje w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zadań. Otrzymane dotacje – w części dotyczącej zadań wykonywanych przez OPS – Urząd przekazywał do tej jednostki bez zbędnej zwłoki (np. 4 178,3 tys. zł w rozdziale 85212 – przeciętnie w terminie 1,9 dnia od daty wpływu poszczególnych transz dotacji). Zrealizowano 14 zadań, tj. o 3 więcej niż w 2009 r. Nowe zadania realizowane były w 6 rozdziałach klasyfikacji budżetowej, a powody ich wystąpienia związane były głównie z powszechnym spisem rolnym, z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i samorządowymi oraz z powodzią. Nie występowano do Wojewody Małopolskiego o zwiększenie kwot dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, a także nie dochodzono takich dotacji w postępowaniu sądowym.

Szczegółową kontrolą objęto zadanie dotyczące zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, na realizację którego gmina Muszyna otrzymała w 2010 r. dotację celową w wysokości 17,8 tys. zł. W 2010 r. złożono do Wojewody Małopolskiego 2 wnioski o zwrot części podatku akcyzowego. Łączna kwota dotacji celowej wykazana w złożonych wnioskach była zgodna z kwotą dotacji udzieloną przez Wojewodę Małopolskiego (17,8 tys. zł). Burmistrz Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna wydał 51 decyzji, a koszty postępowania w sprawie zwrotu części podatku akcyzowego sfinansowane dotacją wyniosły 349 zł.

Na podstawie kontroli dokumentacji wszystkich złożonych wniosków i wydanych decyzji ustalono, że:

- wnioski składane były w wymaganych terminach,
- decyzje przyznające zwrot podatku były terminowe i kompletne,
- wypłat dokonywano w należytej wysokości i terminowo.

W Urzędzie sprawdzano m.in. kompletność wniosków i załączników, zgodność danych identyfikacyjnych wnioskodawcy, a także zgodność powierzchni użytków rolnych wykazanych we wniosku z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów. Wnioski do Wojewody Małopolskiego o przekazanie gminie Muszyna dotacji za okres od 1 września

2009 r. do 28 lutego 2010 r. oraz od 1 marca 2010 r. do 31 sierpnia 2010 r., a także sprawozdania z realizacji wypłat i rozliczenia dotacji za te okresy, zostały złożone w terminach określonych – odpowiednio – w § 2 ust. 3 oraz w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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. Nr 160, poz. 1132 ze zm.). W terminie określonym w § 6 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia przekazano roczne rozliczenie dotacji oraz roczne sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu części podatku. Dane przedstawione w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze stanem faktycznym. Wypłat dokonywano w należytej wysokości i terminowo.

6. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do wysokości dotacji celowej wykorzystanej na zadanie własne gminy Muszyna z zakresu pomocy materialnej dla uczniów. Kwota ww. dotacji stanowiła 56,2 % kosztów realizacji tego zadania.

7. W dniach 4-7 czerwca 2010 r. w gminie Muszyna wystąpiła klęska żywiołowa w postaci intensywnych opadów deszczu oraz spływu wód powierzchniowych, w tym podtopień, która spowodowała wystąpienie szkód w infrastrukturze komunalnej, oszacowanych na 15 150,8 tys. zł (wg ustaleń Komisji Wojewódzkiej ds. weryfikowania szacunku strat spowodowanych przez klęski żywiołowe). W celu likwidacji tych szkód gmina Muszyna zawarła z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji 3 umowy (po wcześniejszym otrzymaniu dwóch promes na dotacje w łącznej wysokości nie większej niż 2 320 tys. zł), na podstawie których otrzymała w 2010 r. dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań polegających na remoncie i odbudowie zniszczonych obiektów komunalnej infrastruktury technicznej w łącznej wysokości 2 318,9 tys. zł (w tym 644,7 tys. zł na remonty). Zadania objęte umowami obejmowały odbudowę 2 mostów, 5 kładek (w 2 przypadkach – odbudowę przyczółków) i 5 odcinków dróg gminnych, a także remonty 1 mostu i 4 odcinków dróg gminnych. Na realizację wymienionych zadań wydatkowano w 2010 r. 2 633,7 tys. zł, z tego 2 318,9 tys. zł pochodziło z dotacji z budżetu państwa (88%), a 314,8 tys. zł ze środków własnych gminy Muszyna (12%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zakresu rzeczowego przedmiotowych umów, co potwierdzają m.in. protokoły rzeczowo-finansowe końcowego odbioru zadań, a także ich rozliczenia – na podstawie prawidłowo sporządzonych, i ujętych w ewidencji księgowej, dokumentów księgowych. W omawianym obszarze miały jednak miejsce również uchybienia, polegające na:

- niedopełnieniu obowiązku zawiadomienia właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej (Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu) o zakończeniu odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych w wyniku powodzi w czerwcu 2010 r., wynikającego z art. 12 ust. 1 ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. Nr 84, poz. 906 ze zm.); Urząd dopiero w trakcie kontroli spełnił ten wymóg (pismo z 2 marca br.), a należy mieć na uwadze, że takie zawiadomienie jest warunkiem przystąpienia do użytkowania odbudowanych obiektów budowlanych;
- podjęciu decyzji o wykluczeniu wykonawcy z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem była odbudowa obiektów zniszczonych w wyniku powodzi, które zostały zakwestionowane przez Krajową Izbę Odwoławczą (pkt 9 wystąpienia).

8. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2010 r. 4 projektów w ramach MRPO oraz 3 projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), na które wydatkowano:

- projekty w ramach MRPO – 17 875,3 tys. zł, z tego 7 404,9 tys. zł ze środków europejskich, 738,9 tys. zł z budżetu państwa i 9 731,5 tys. zł z budżetu gminy Muszyna;
- projekty w ramach POKL – 499,7 tys. zł, z tego 424,7 tys. zł ze środków europejskich, 49 tys. zł z budżetu państwa i 26 tys. zł z budżetu gminy Muszyna.

Projekty były realizowane zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi określonymi w umowach zawartych z Zarządem Województwa Małopolskiego (MRPO) i Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie (POKL), z uwzględnieniem zmian wprowadzanych aneksami do umów lub uzgodnionych w innym trybie. Zgodnie z postanowieniami tych umów były przekazywane środki finansowe, tak w formie zaliczek, jak i refundacji wydatków, po uprzednim zatwierdzeniu wniosków o płatność.

Kontrola wydatków w wysokości 2 612,6 tys. zł w ramach projektu *Budowa Miejskiego Parku Zdrojowego „Basztą” w Uzdrowisku Muszyna* (sfinansowanych m.in. środkami z zaliczki w wysokości 1 500 tys. zł, która wpłynęła 2 grudnia 2010 r.), objętych wnioskiem o płatność z 17 lutego 2011 r., wykazała, że były one zgodne z postanowieniami umowy, zostały należycie udokumentowane i były niezbędne do realizacji projektu, a dowody księgowe zostały ujęte w wyodrębnionej ewidencji, zgodnie z zasadami określonymi w umowie o dofinansowanie projektu i zostały rzetelnie uwzględnione we wniosku o płatność.

9. Do zbadania poprawności stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) kontrolą objęto 5 zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (4) i przetargu ograniczonego (1), finansowanych/dofinansowanych:

- środkami dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi (2),
- środkami europejskimi (1),
- środkami z obydwu ww. źródeł (2) – przy odrębnym zakresie rzeczowym elementów zadania finansowanych z tych źródeł.

W trakcie realizacji 2 z powyższych postępowań (*Budowa kładki nr 1 na potoku Szczawnik przy ul. Zazamcze* i *Budowa kładki na potoku Muszynka – przedłużenie ul. 21 Stycznia*) Urząd wykluczył jednego wykonawcę – na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 powołanej wyżej ustawy – z uzasadnieniem, że [...] *przedłożone przez Wykonawcę dokumenty nie udowadniają potwierdzenia spełnienia warunku posiadania wiedzy i doświadczenia adekwatnych do udzielanego zamówienia*. Wykluczony wykonawca złożył odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 7 ust. 1 i 3 powołanej wyżej ustawy. Wyrokami z 7 września 2010 r. (sygn. akt: KIO 1805/10 i KIO 1806/10) Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła odwołania i nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i wykluczenia odwołującego z postępowania oraz powtórzenie czynności oceny ofert. W ocenie KIO czynność wykluczenia odwołującego z postępowania obarczona była wadą, bowiem spełniał on sporny warunek udziału w postępowaniu, co wynikało z dostarczonych przez niego dokumentów. Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 i 3 powołanej wyżej ustawy był uzasadniony.

W pozostałym zakresie kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty. Realizacja zamówień publicznych odbywała się zgodnie z umowami, a także specyfikacjami istotnych warunków zamówienia. Treść podstawowych postanowień zawartych umów była zbieżna z wzorami umów, a protokoły postępowania o zamówienie publiczne zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 96 ust. 1 powołanej wyżej ustawy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o podjęcie stosownych działań w celu usprawnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarach, w których wystąpiły nieprawidłowości.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia pisemnych umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosku – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Otrzymują:

1. *Adresat.*
2. *Departament Administracji Publicznej NIK.*
3. *Akta kontroli.*