



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Roman Dziura
Burmistrz Miasta Józefów**

LLU-4100-04-06/2010
P/09/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Józefowie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę powiązań budżetu Gminy Józefów („Gmina”) z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r., obejmującą: wykonanie dochodów na rzecz Skarbu Państwa, wykorzystanie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami oraz dotacji rozwojowych przeznaczonych na realizację projektów przewidzianych do sfinansowania środkami funduszy UE, udzielanie zamówień publicznych finansowanych z udziałem dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone i dotacji rozwojowych, a także wykorzystanie środków z pożyczki Banku Światowego na finansowanie zadań określonych w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Gminę dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami oraz wykorzystanie dotacji celowych przeznaczonych na realizację tych zadań, a także wykorzystanie środków pochodzących z dotacji rozwojowych i z pożyczki Banku Światowego oraz udzielanie zamówień publicznych finansowanych z udziałem dotacji celowych i rozwojowych.

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe wykorzystanie otrzymanych dotacji celowych przeznaczonych na sfinansowanie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także otrzymanych dotacji rozwojowych i środków z pożyczki Banku Światowego oraz udzielanie zamówień publicznych z udziałem wymienionych dotacji.

Zastrzeżenia NIK związane są ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami i uchybieniami dotyczącymi:

- błędnego zaliczenia kwoty 235 zł do dochodów realizowanych w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zamiast do dochodów Gminy,
- przekazania z opóźnieniem dochodów do budżetu państwa,
- księgowania dowodów dokumentujących wydatki poniesione przy realizacji projektu finansowanego dotacją rozwojową z budżetu państwa, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (dalej: „Uor”),
- braku w procedurach kontroli wewnętrznej uregulowań odnoszących się do dochodów z zakresu administracji rządowej,
- niedostosowania zapisów obowiązującego w Gminie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, do zmian ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „Pzp”).

1. Plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami opracowany został zgodnie z postanowieniami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań⁴ (dalej: „rozporządzenie MF z dnia 24 lipca 2006 r.”). Podstawę opracowania planów stanowiły pisemne informacje Wojewody Lubelskiego z 23.10.2008 r. i 12.02.2009 r.

2.1. Plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej przewidywał w roku budżetowym 2009 dochody związane z realizacją tych zadań w wysokości 20 tys. zł. Gmina zrealizowała dochody z tego zakresu w wysokości 71,8 tys. zł (359% w stosunku do planu),

² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 135, poz. 955

w tym z tytułu: opłat za wydawanie dowodów osobistych i udostępnianie danych ze zbioru meldunkowego 9,8 tys. zł, zwrotu świadczeń alimentacyjnych 60,3 tys. zł, opłat związanych z pobytem w Środowiskowym Domu Samopomocy 1,5 tys. zł. Wyższe od planowanych wykonanie dochodów wynikało z wyegzekwowania przez komorników większych kwot od dłużników alimentacyjnych.

2.2. Większość (99,7%) dochodów związanych z realizacją zadań zleconych realizowanych przez Gminę była prawidłowo klasyfikowana i dzielona na dochody Skarbu Państwa i Gminy. Jedynie 235 zł (0,3%) nieprawidłowo zakwalifikowano do dochodów realizowanych w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z tego:

- 200 zł uzyskane za najem terenu stanowiącego własność Gminy, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵,
- 35 zł z tytułu prowizji za terminowe odprowadzanie zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych, co było niezgodne z art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶.

Nieprzekazanie tych dochodów w całości do budżetu Gminy Józefów nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷.

2.3. W trzech przypadkach przekroczono terminy przekazywania do budżetu państwa pobranych dochodów, określone w § 8 ust. 2 powołanego rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. Kwoty wpłacane ze zwłoką na rachunek Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie wyniosły: 216,54 zł (termin do przekazania 15.02.2009 r., opóźnienie 23 dni), 347,19 zł (termin: 25.03.2009 r., opóźnienie 9 dni) i 130,25 zł (termin: 15.08.2009 r., opóźnienie 40 dni). Odsetek za zwłokę nie naliczano, z uwagi na treść art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej. Nieterminowe przekazanie tych dochodów do budżetu państwa nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 powołanej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Prawidłowo zostały wykorzystane dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, w łącznej kwocie 3.422,1 tys. zł (99,9% kwoty planowanej). Dotacje te wpływały do Gminy

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 88 poz. 539 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.

w terminach zapewniających prawidłową realizację zadań i zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Ze środków tych sfinansowano m.in. wypłatę: świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, łącznie w kwocie 2.607,6 tys. zł oraz zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego w wysokości 85,6 tys. zł. Szczegółowa kontrola 50 (15%) złożonych i przyjętych wniosków oraz 50 wydanych na ich podstawie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego wykazała, że wydano je zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego w produkcji rolnej⁸. Zwrot środków następował w terminach określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, z wyjątkiem 15 przypadków (na sumę 2.509 zł), dla których wypłat dokonywano od jednego do jedenastu dni po upływie terminu. Przyczyną tych opóźnień była konieczność wzywania producentów rolnych w celu wyjaśnienia niezgodności w danych podanych w oświadczeniach (różnice w deklarowanej powierzchni użytków rolnych).

4.1. Urząd prawidłowo i zgodnie z zawartymi umowami realizował dwa projekty finansowane dotacjami rozwojowymi tj.: projekt o wartości 262,8 tys. zł „Budowa ciągu pieszo-rowerowego w miejscowości Józefów” objęty Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich i projekt o wartości 734,1 tys. zł „Przedszkole szansą naszych dzieci” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Szczegółową kontrolą objęto 20 wydatków w ramach projektu „Przedszkole szansą naszych dzieci” na kwotę 61,9 tys. zł (38% łącznej kwoty wydatków poniesionych na realizację tego projektu w 2009 r.). Badania tych wydatków wykazały m.in., że dotacja rozwojowa na te cele została wykorzystana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i postanowieniami umowy o dofinansowanie, a wydatki spełniały szczególne warunki kwalifikowalności określone w „Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”.

4.2. W wyniku kontroli prawidłowości księgowania wydatków w ramach projektu „Przedszkole szansą naszych dzieci” stwierdzono naruszenie następujących przepisów:

- wszystkie badane dokumenty zaksięgowano w ujęciu kasowym w miesiącach ich zapłaty, nie ujmując ich w księgach rachunkowych w ujęciu memoriałowym na kontach „zespołu 2” (zobowiązania), okres jaki minął od daty wpływu lub wystawienia dokumentu do daty

⁸Dz. U. Nr 52, poz. 379

księgowania wyniósł od 25 do 46 dni, taka praktyka była sprzeczna z art. 20 ust. 1 Uor i naruszała obowiązujący w tym czasie⁹ art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰ w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹¹ („rozporządzenie MF z dnia 28 lipca 2006 r.”),

- pięć faktur nie posiadało dekretacji, osoba upoważniona nie umieściła na dowodach kwoty oraz numerów kont, na których powinny zostać zaksięgowane dowody po stronie Wn i Ma, co było wymagane art. 21 ust. 1 pkt 6 Uor w zw. z § 3 ww. rozporządzenia MF z dnia 28 lipca 2006 r.,
- w 15 przypadkach dowody nie zostały opatrzone datą wpływu, co naruszało § 6 ust. 11 instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych¹².

5. W 2009 r. Urząd udzielił w trybie ustawy Pzp dwóch zamówień sfinansowanych z udziałem dotacji przekazanych z budżetu państwa. Oba postępowania przeprowadzono zgodnie z wymogami tej ustawy. Stosowane procedury zapewniły m.in.: właściwy wybór trybu udzielenia zamówienia, prowadzenie postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, wybór najkorzystniejszej oferty. Realizacja zamówień objętych kontrolą przebiegała zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami.

6. Urząd w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich realizował dziewięć projektów finansowanych z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Wyboru usługodawców dokonano zgodnie z procedurami określonymi w Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej. Zamówione usługi wynikały z celów i zadań określonych w „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Józefów na lata 2008 – 2015”.

Na świadczenie usług społecznych zawarto z usługodawcami i zrealizowano 12 umów na łączną kwotę 211,7 tys. zł. Niewykorzystane środki w wysokości 3,1 tys. zł zwrócono, przyczyną zwrotu była mniejsza niż zakładano liczba godzin przepracowanych przez zatrudnione osoby niepełnosprawne.

⁹ przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

Szczegółowa kontrola dokumentacji pięciu wykonanych usług na kwotę 128,5 tys. zł wykazała, że usługodawcy wywiązali się z zawartych z Gminą umów, m.in.:

- utworzono ośrodki, w których dzieci, młodzież i osoby dorosłe efektywnie wykorzystywały swój wolny czas,
- w ramach Gminnego Centrum Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej zatrudniono osoby niepełnosprawne,
- udzielano porad w zakresie psychologicznym i prawnym.

Poniesione koszty udokumentowano miesięcznymi i końcowymi sprawozdaniami merytorycznymi i finansowymi (zaakceptowanymi przez Gminę i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Lublinie).

7. W Urzędzie funkcjonował system kontroli wewnętrznej, regulujący m.in. zasady i procedury dotyczące obiegu i kontroli dokumentów, rachunkowości i kontroli wydatków. Obowiązujące w Gminie procedury kontroli wewnętrznej (w tym kontroli finansowej) nie określały zasad kontroli pozyskiwania dochodów należnych budżetowi państwa.

Zasady udzielania zamówień publicznych oraz procedury kontroli prawidłowości ich udzielania zawarto w obowiązującym w Gminie Regulaminie udzielania zamówień publicznych, opracowanym w oparciu o ustawę Pzp. Po zmianie z dniem 11.06.2007 r. kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp, do czasu kontroli NIK nie zmieniono zapisów Regulaminu dotyczących ustawowego zwolnienia z obowiązku stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych i w Regulaminie nadal wymieniano kwotę 6.000 euro, zamiast obowiązującej 14.000 euro.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) niekwalifikowanie do dochodów Skarbu Państwa dochodów Gminy;
- 2) przekazywanie dochodów do budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu MF z dnia 24 lipca 2006 r.;
- 3) prawidłowe dekretowanie i ujmowanie w księgach rachunkowych na zasadzie memoriałowej dowodów księgowych;
- 4) dostosowanie zapisów obowiązującego w Gminie Regulaminu udzielania zamówień publicznych do zapisów ustawy Pzp.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.