



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 13 kwietnia 2011 r.

**Pan
Marek Antoniewicz
Burmistrz Grodkowa**

P/10/007
LOP-4100-02-02/2011

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 Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Grodkowie, zwanym dalej Urzędem, kontrolę powiązań budżetu Gminy Grodków z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działania Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą.

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

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w zakresie planowania i pobierania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, z zastrzeżeniami dotyczącymi nieterminowego przekazania dochodów na rachunek budżetu państwa.

1.1. Zgodnie z art. 249 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*² - zwaną dalej ustawą o *finansach publicznych* - plan finansowy dotyczący zadań z zakresu administracji rządowej na 2010 r. zawierał kwoty dochodów związanych z realizacją tych zadań podlegających przekazaniu do budżetu państwa i planowanych wydatków w wymaganej szczegółowości.

1.2. Z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej Gmina uzyskała w 2010 r. łączne dochody w kwocie 163 tys. zł. Do budżetu państwa przekazano 101,8 tys. zł, a pozostała kwota (61,2 tys. zł), naliczona zgodnie z obowiązującymi przepisami, stanowiła dochód Gminy. Dochody budżetu państwa zostały przekazane w terminach określonych w ustawie o *finansach publicznych*, za wyjątkiem kwoty 931,82 zł³ (1% całości dochodów przekazanych w 2010 r.), którą przekazano z opóźnieniem od 5 do 15 dni w stosunku do terminów wynikających z art. 255 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. Kwota należnych z tego tytułu odsetek ustawowych wyniosła 5,06 zł i została przekazana na rachunek Wojewody Opolskiego w czasie trwania kontroli NIK. Burmistrz wyjaśnił, że w wykazach przedkładanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej⁴ na dzień 10-go i na dzień 20-go danego miesiąca dotyczących ww. dochodów, ujmowane były zbiorczo kwoty wpływów, jednakże brak było w nich informacji o dacie wpływu danej kwoty do OPS. W ocenie NIK brak danych pozwalających na weryfikację terminów, stanowi o słabości systemu kontroli.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji na realizację przez Gminę zadania w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, natomiast negatywnie w zakresie sfinansowania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ 361,75 zł, 206,82 zł, 149,88 zł, 162,60 zł i 50,77 zł

⁴ Zwany dalej OPS

Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2010 r. środki finansowe w kwocie 7 917,1 tys. zł, z czego wykorzystwała 7 910,4 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 6,8 tys. zł zwróciła do budżetu państwa z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 6 ustawy o *finansach publicznych*.

2.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie ze złożonymi wnioskami⁵, Gmina otrzymała od Wojewody Opolskiego na realizację zadania zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej, dotacje w łącznej kwocie 1 232,1 tys. zł (rozdz. 01095), w tym 1 207,9 tys. zł (98%) na wypłaty producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego oraz 24,1 tys. zł (2%) na pokrycie poniesionych przez Gminę kosztów postępowania w sprawie zwrotu tego podatku. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 60 decyzji (12%) ogółu wydanych decyzji, tj. 502 stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały wydane w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku; wszystkie wnioski były weryfikowane i zawierały elementy wymagane w art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o *zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*⁶ - zwaną dalej ustawą o *zwrocie podatku*; zwrot podatku przyznawano za okres 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku; wszystkie decyzje zawierały limit ustalony w sposób określony w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o *zwrocie podatku*; kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania, a zwrotu podatku dokonano w terminie określonym w art. 7 ust. ww. ustawy.

Jednocześnie stwierdzono, że:

- adnotacje o treści „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego” umieszczano na potwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopiach faktur zamiast na oryginałach tych faktur, czym naruszono art. 6 ust. 4 ustawy o *zwrocie podatku* (2 z 60 zbadanych przypadków⁷),
- przyjęto nieprawidłowe liczby litrów zakupionego oleju jako podstawy naliczenia przysługującego zwrotu podatku akcyzowego, tj. o 10 litrów mniejszej niż wynikającej z przedłożonych przez wnioskodawcę faktur VAT, w wyniku czego w wydanej decyzji⁸ zaniżono wysokość zwrotu podatku o kwotę 8,50 zł.

⁵ Wnioski o dotację z dnia 13 kwietnia 2010 r. i 14 października 2010 r.

⁶ Dz. U. Nr 52, poz. 379

⁷ Decyzja nr Fn. 3023/112/2010 z dnia 2 kwietnia 2010 r. oraz Decyzja nr Fn. 3023/112/2010/w z dnia 4 października 2010 r.

⁸ decyzja nr Fn. 3023/30/2010 z dnia 2 kwietnia 2010 r.

2.2. NIK negatywnie ocenia pobranie w nadmiernej wysokości (otrzymanej w wysokości wyższej niż określona w przepisach ustawy o *finansach publicznych*) dotacji celowej na zadanie własne z zakresu pomocy materialnej dla uczniów. Z otrzymanej w 2010 r. dotacji celowej na zadania własne z zakresu pomocy materialnej dla uczniów w łącznej wysokości 187 695 zł, do końca 2010 r. wydatkowano 162 997,14 zł, a różnicę w wysokości 24 697,86 zł zwrócono do budżetu państwa z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 6 ustawy o *finansach publicznych*. Wydatkowana kwota dotacji na dofinansowanie stanowiła 100% kosztów realizacji ww. zadania. Do udzielania dotacji celowych na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*,⁹ dalej *ustawa o systemie oświaty* ma zastosowanie ograniczenie wprowadzone w art. 128 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*. Z przepisu tego wynika, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W związku z powyższym wysokość dotacji na dofinansowanie zadania własnego Gminy z zakresu pomocy materialnej dla uczniów nie mogła przekroczyć w 2010 r. kwoty 130 397,71 zł (80% kwoty 162 997,14 zł), a różnica w kwocie 32 599,43 zł powinna zostać zwrócona do budżetu państwa w terminie określonym w art. 169 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*.

NIK nie podziela stanowiska Ministra Edukacji Narodowej wyrażonego w piśmie z dnia 23 lipca 2010 r. (znak:DZSE-BKO-045-57/2010), na które powoływał się Pan Burmistrz, iż *ustawa o systemie oświaty* odmiennie od ustawy o *finansach publicznych* reguluje maksymalną wysokość dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a tym samym jest „ustawą odrębną” w rozumieniu art. 128 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*. Nieokreślenie wprost w ustawie o *systemie oświaty* poziomu dofinansowania z budżetu państwa zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego polegających na udzielaniu uczniom pomocy o charakterze socjalnym, w sposób oczywisty oznacza, że kwota dotacji – w myśl art. 128 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych* - nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji tego zadania. Potwierdza to również wykładnia językowa art. 90 ust. 1 *ustawy o systemie oświaty*, bowiem przepis ten przewiduje udzielanie dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Zarówno ustawy o *finansach publicznych*, jak i *ustawa o systemie oświaty* w sposób jednoznaczny rozróżniają

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.

finansowanie i dofinansowanie, nie pozostawiając wątpliwości, że to pierwszy z tych terminów obejmuje pokrywanie pełnej kwoty kosztów realizacji zadania.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Gminę środków przeznaczonych na realizację projektu pn. *Rewitalizacja otoczenia Ratusza w Grodkowie*, finansowanego z udziałem środków europejskich.

Wartość ww. projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007 – 2013 określono na 3,9 mln zł, w tym całkowite wydatki kwalifikowalne w wysokości 3,69 mln zł, a kwota dofinansowania 2,36 mln zł. Na ww. projekt, przewidziany do realizacji w latach 2010 - 2011 (czerwiec), Gmina wydatkowała w 2010 r. 3,46 mln zł (w tym wydatki kwalifikowalne w kwocie 3,26 mln zł), a otrzymane dofinansowanie wyniosło 2,09 mln zł. Ustalono, że projekt realizowany był zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz przestrzegano wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków i sposobu ich dokumentowania określonych przez Instytucję Zarządzającą Opolskim Programem Operacyjnym. Udział środków własnych Gminy na koniec 2010 r. wynosił 1,17 mln zł¹⁰, i był zgodny z wymaganym umową o dofinansowanie, tj. 35,8%.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób realizacji przez Urząd zamówień publicznych.

Kontrolą NIK objęto pięć przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego postępowań, z którymi wiązały się największe wydatki majątkowe (dofinansowane ze środków budżetu państwa oraz z udziałem środków europejskich) w 2010 r., tj.: przebudowa ulicy Szpitalnej w Grodkowie (377,3 tys. zł), budowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych w Osieku Grodkowskim (792,1 tys. zł), przebudowa dróg przejętych od ANR w Opolu (470,8 tys. zł), rewitalizacja otoczenia Ratusza w Grodkowie (3 764,3 tys. zł) oraz II etap remontu zabezpieczającego Ratusza w Grodkowie (929,8 tys. zł). Stwierdzono, że stosownie do wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*¹¹, dopełniano obowiązku zamieszczania ogłoszeń; realizację zamówień zlecano wybierając najkorzystniejszą ofertę i zapewniając zachowanie uczciwej konkurencji. Realizacja zakresu rzeczowego badanych zamówień następowała zgodnie z zawartymi z wykonawcami umowami.

¹⁰ Bez wydatków niekwalifikowalnych

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

5. Obowiązujący w 2010 r. system kontroli wewnętrznej, umożliwiał wspieranie prawidłowej realizacji celów i zadań jednostki, ale w praktyce nie był w pełni stosowany.

System kontroli wewnętrznej został ustalony m.in. w następujących dokumentach: *Zasadach prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy Grodków i jej koordynacji*, *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu*, *Regulaminie zamówień publicznych* oraz zakresach obowiązków pracowników.

Zdaniem NIK, na skuteczność systemu kontroli mógł mieć negatywny wpływ fakt nieobsadzenia w 2010 r. stanowiska Rewidenta, do zadań którego należało prowadzenie kontroli gospodarki finansowej, m.in. w zakresie pobierania i odprowadzania dochodów należnych budżetowi państwa, dokonywania wydatków ze środków publicznych i ich zwrotu. Burmistrz Grodkowa wyjaśnił, iż zadania przewidziane dla Rewidenta, w kontrolowanym okresie, w Urzędzie realizowane były częściowo przez Audytora Wewnętrznego (od kwietnia) oraz Kierowników Wydziałów Urzędu poprzez czynności kontrolne w ramach bieżącego nadzoru.

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

- 1. podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających terminowe wykonanie obowiązku przekazywania dochodów w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych,**
- 2. zwrot do budżetu państwa pobranej w nadmiernej wysokości dotacji w kwocie 32 599,43 zł na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.**

Najwyższa Izba Kontroli, 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.