



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.05.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marek Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97505 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Namysłowie, ul Dubois 3, 46-100 Namysłów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julian Kruszyński, Burmistrz Namysłowa (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Namysłów² w oparciu o ustalone potrzeby, rzetelnie oszacowała środki niezbędne do prawidłowej realizacji objętych kontrolą zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotacjami celowymi z budżetu państwa³, występując do Wojewody Opolskiego o przekazanie dotacji. Prawidłowo ujęła także przyznane dotacje zarówno w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, jak i w planach finansowych.

Potrzeby w tym zakresie weryfikowane były przez organ wykonawczy Gminy w trakcie roku budżetowego i znalazły odzwierciedlenie w przedkładanych Wojewodzie zapotrzebowaniach lub wnioskach o środki dotacji przeznaczonych na realizację kontrolowanych zadań. Otrzymane środki dotacji umożliwiały prawidłową realizację tych zadań i zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem. Niewykorzystane kwoty dotacji zostały terminowo i we właściwej wysokości zwrócone na rachunek budżetu państwa. Również w przypadku stwierdzonej w trakcie niniejszej kontroli okoliczności nadmiernego pobrania dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, wyliczona przez pracowników Urzędu nadwyżka została niezwłocznie zwrócona do budżetu państwa⁴.

Sprawozdanie Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami zostało sporządzone terminowo, a dane dotyczące ww. zadań były rzetelne zarówno w zakresie uzyskanych dochodów, jak i wykonanych wydatków budżetowych.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Gmina.

³ Kontrolą objęto realizację zadań: a/ z zakresu spraw obywatelskich (rozdział 75011), b/ w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212) oraz c/ dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zwartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01195).

⁴ Część dotacji w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie, w wysokości 12 121,28 zł. Nadwyżka ta została zwrócona w dniu 9 marca 2016 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

1. Na realizację wszystkich zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami Gmina w 2015 r. otrzymała dotację w kwocie ogółem 2 812 568,12 zł. Na ten cel wykorzystana została kwota 2 809 392,67 zł (99,9%), a niewykorzystaną część dotacji (3 175,45 zł) zwrócono do budżetu państwa⁵ z zachowaniem terminu wynikającego z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁶. Planowane kwoty dotacji ujęto w uchwalonym budżecie Gminy⁷. W trakcie roku budżetowego zmiany w planach finansowych objętych kontrolą zadań z zakresu administracji rządowej wprowadzone zostały 14 zarządzeniami Burmistrza⁸ zgodnie z klasyfikacją budżetową określona w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁹. Kwoty otrzymanych dotacji prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 147-151, 153-166, 313-325)

Podczas kontroli w Urzędzie badaniem objęto planowanie oraz wykorzystanie przez Gminę dotacji na realizację wymienionych niżej trzech zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, na realizację których Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2015 r. kwotę 2 505 176 zł:

- wykonywanie na podstawie przepisów: a/ ustawy z dnia 24 września 2010 r. o *ewidencji ludności*¹⁰, b/ ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o *dowodach osobistych*¹¹ oraz c/ ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*¹² zadań z zakresu spraw obywatelskich (tj. ewidencji ludności, wydawania dowodów osobistych, udostępniania danych osobowych, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk) – rozdział 75011, § 2010 – łącznie na ww. zadania otrzymano z budżetu państwa kwotę 304 267 zł; z której na zadania z zakresu spraw obywatelskich i stanu cywilnego, zgodnie z ustalonymi przez dotującego zasadami przewidziano 261 672 zł; środki te Gmina w całości wykorzystwała na realizację ww. zadań, jednakże wg dokonanych w trakcie kontroli NIK wyliczeń, dotacja na te zadania powinna wynosić jedynie 249 550,72 zł;
- zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych – rozdział 01095, § 2010 – dokonywany na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o *zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego*

⁵ Niewykorzystane środki dotacji celowych zostały zwrócone: rozdział 75107 w dniu 19 czerwca 2015 r., kwota 1 137,95 zł; rozdział 75108 w dniu 27 listopada 2015 r. kwota 802,40 zł, rozdział 75110 w dniu 30 września 2015 r. kwota 992,89 zł, rozdziały 80101, 80110 i 80150 w dniu 31 grudnia 2015 r. łącznie 42,21 zł oraz rozdział 85212 w dniu 24 grudnia 2015 r. kwota 200 zł.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Uchwała Nr 15/VII/15 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2015 rok. Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych Gminie ustawami zawarte w załączniku nr 5 do tej uchwały.

⁸ Zarządzenia Burmistrza Nr: 67/VII/15, 90/VII/15, 100/VII/15, 108/VII/15, 150/VII/15, 155/VII/15, 168/VII/15, 172/VII/15, 174/VII/15, 180/VII/15, 183/VII/15, 189/VII/15, 195/VII/15 i 196/VII/15.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 388 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.

¹² Dz. U., poz. 1741 ze zm.

wykorzystywanego do produkcji rolnej¹³, łącznie na ten cel Gmina otrzymała kwotę 1 063 108,84 zł, która w całości została wykorzystana;

- wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212, § 2010) na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁴, na którą Gmina otrzymała i wykorzystowała 1 164 000 zł.

Środki na zadania z zakresu spraw obywatelskich wpływały do Urzędu w kolejnych miesiącach 2015 r. w wielkości odpowiadającej 1/12 planu po zmianach¹⁵, a na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego – w kolejnych miesiącach na podstawie składanych zapotrzebowań. Środki na wypłaty producentom rolnym, na podstawie złożonych do Wojewody Opolskiego dwóch zapotrzebowań, otrzymano w dwóch transzach, w dniu 28 kwietnia i 27 października 2015 r. Łącznie otrzymano i wykorzystano na ten cel 1 063 108,84 zł, z tego 1 042 263,57 zł przeznaczono na wypłaty dla producentów rolnych, a 20 845,27 zł na pokrycie kosztów prowadzonych w Urzędzie postępowań.

Środki dotacji celowych z budżetu państwa objętych kontrolą ujęto w budżecie Gminy w prawidłowej wysokości oraz uwzględniono – na podstawie zarządzeń Burmistrza – w planie finansowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 42-57, 140-144, 311-329)

2. Gmina dokonała oszacowania wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji wszystkich objętych kontrolą zadań, w następujący sposób:

- w oparciu o liczbę etatów pracowników realizujących zadania wykonywane w Wydziale Spraw Obywatelskich (ewidencja ludności, dowody osobiste, obronność), łącznie na te zadania przewidziano 3,4 etatu oraz 3 etaty na zadania realizowane w Urzędzie Stanu Cywilnego (rejestracja stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk), przy czym liczba etatów kalkulacyjnych była niezmienna¹⁶, zadania te realizowali pracownicy Urzędu, którym w przyjętych zakresach obowiązków i odpowiedzialności, Burmistrz ustalił m.in. wymienione zadania;
- na podstawie świadczeń wypłaconych w I półroczu 2014 r.¹⁷ osobom uprawnionym do alimentów; zadania realizowała jedna osoba zatrudniona w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu w pełnym wymiarze czasu pracy zgodnie z przyjętym zakresem obowiązków i odpowiedzialności, przy czym wymiar czasu pracy ramach zadań zleconych wynosił 0,6 etatu; zapotrzebowania na środki w zakresie funduszu alimentacyjnego dokonywane były w okresach miesięcznych i przesyłane drogą elektroniczną do dysponenta części budżetowej; podstawą tych zapotrzebowań były opracowane w Opolskim

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1340, dalej: ustawa o zwrocie podatku akcyzowego.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm., dalej: ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

¹⁵ Z uwzględnieniem zwiększenia dotacji celowej dokonanych przez Wojewodę Opolskiego (o 77 917 zł) na zadania z zakresu spraw obywatelskich od 1 września 2015 r.

¹⁶ Pismo z dnia 31 sierpnia 2011 r. Wojewody Opolskiego, w którym ustalono łącznie 7 etatów na zadania zlecone oraz pismo Burmistrza z dnia 1 września 2011 r. wskazujące liczbę etatów kalkulacyjnych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, łącznie 7 etatów, z tego 4 przewidziane na zadania z zakresu spraw obywatelskich, 3 na zadania związane z rejestracją stanu cywilnego i wydawaniem decyzji na podstawie ustawy o zmianie imienia i nazwiska. Ponadto Wojewoda w pismach z dnia 18 i 24 października 2013 r. dokonał zmiany sposobu przeliczania dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich (rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, ewidencji ludności oraz wydawania dowodów osobistych) nie zmieniając liczby etatów dla Urzędu na wykonywanie tych zadań. Pismem z dnia 25 sierpnia 2015 r. Wojewoda Opolski poinformował Burmistrza o zwiększeniu dotacji o kwotę 77 917 zł na zadania z zakresu spraw obywatelskich oraz wskazał na sposób obliczenia dotacji na te zadania. Wynikały one z ustalonego katalogu zadań zawierającego czynności z zakresu spraw obywatelskich, czasu jednej sprawy (w godzinach) i stawki roboczogodziny, ustalonej na 2015 r. w wysokości 22,92 zł.

¹⁷ Dotacja ustalona była przez Wojewodę Opolskiego łącznie z zadaniami obejmującymi świadczenia rodzinne wypłacane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysłowie (rozdział 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego).

Urzędzie Wojewódzkim – Wydziale Polityki Społecznej wzory zestawień z wykorzystaniem narzędzia elektronicznego¹⁸;

- na realizację zadania w zakresie zwrotu podatku akcyzowego, wyliczenia niezbędnych środków dokonano na podstawie złożonych do Urzędu wniosków przez producentów rolnych z uwzględnieniem kwoty zwrotu, limitu rocznego dla poszczególnych wnioskodawców oraz zakładanych przez Urząd kosztów obsługi tego zadania; burmistrz złożył dwa wnioski (16 marca i 15 września 2015 r.) o dotacje celową na kwoty 722 909,11 zł i 340 199,73 zł¹⁹, wnioski te zawierały dane wymagane § 2 ust. 2 rozporządzenia 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 wypłatę²⁰ i złożono je do Wojewody w terminach wskazanych w § 2 ust. 3 tego rozporządzenia; dane do dotacji uwzględniały stawkę zwrotu w wysokości 0,95 zł na 1 litr oleju ustaloną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2015 r.²¹; zadania w tym zakresie realizował pracownik Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu, który zadanie te miał przydzielone w przyjętym zakresie obowiązków i odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli, str. 21-38, 80-87, 93-118, 141-145, 326-336, 401-405)

3. Gmina otrzymała od Wojewody informacje²²:

- zawartą w piśmie z dnia 24 października 2014 r., w związku z uchwaleniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, o projektowanych kwotach w zakresie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i kwotach dotacji celowych na te zadania (oraz na zadania własne, które są finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa), informacje te stanowiły podstawę do opracowania projektu uchwały budżetowej Gminy na 2015 r.;
- zawartą w piśmie z dnia 18 lutego 2015 r., w związku z ogłoszeniem ustawy budżetowej na 2015 r., o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i dotacji celowych na te zadania (oraz na zadania własne, które są finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa).

Powyższe informacje Wojewoda przekazał na zasadach określonych w art. 143 i 148 ustawy o finansach publicznych, a w zaplanowanych kwotach dotacji zostały uwzględnione wszystkie objęte kontrolą zadania realizowane przez Gminę.

W ww. pismach zawarto informacje dotyczące wysokości dotacji na wykonywanie zadań z zakresu spraw obywatelskich (rozdział 75011 – 226 350 zł) oraz na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212 – 1 040 000 zł).

W ciągu roku budżetowego dotacje na te zadania zostały zwiększone odpowiednio o 77 917 zł oraz 175 000 zł, tj. do wysokości 304 267 zł i 1 215 000 zł²³.

¹⁸ Do składania zapotrzebowań na środki funduszu alimentacyjnego OUW wykorzystywał Centralną Aplikację Statystyczną.

¹⁹ W kwotach tych, zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zawarto ponadto środki stanowiące 2% łącznej kwoty dotacji wypłacanych w Gminie na koszty ustalania i wypłacania zwrotu podatku producentom rolnym odpowiednio 14 174,69 zł i 6 670,58 zł.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1339, dalej: rozporządzenie o zwrocie podatku akcyzowego.

²¹ Dz. U. poz. 1669.

²² Informacje wpłynęły do Urzędu pocztą elektroniczną w dniu ich sporządzenia.

²³ Pisma Wojewody Opolskiego z dnia 25 sierpnia 2015 r. i 29 września 2015 r. oraz zarządzenie Burmistrza z 30 września 2015 r.

Środki dotacji celowych na zadania objęte kontrolą, przekazywane były w kwotach i terminach umożliwiających Gminie pełne i terminowe wykonanie w 2015 r. kontrolowanych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 58-73, 76-79, 147-166, 401-405, 526-528)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina nie angażowała środków własnych w realizację kontrolowanych zadań zleconych, w trakcie badanego okresu nie występowała o zwiększenie kwot dotacji i nie wystąpiły przypadki dochodzenia dotacji z budżetu państwa w drodze postępowania sądowego.

W roku budżetowym 2015 nie stwierdzono też przypadków blokowania przez Wojewodę Opolskiego wydatków na dotacje objęte kontrolą, nierytmicznego zasilania w środki, czy też otrzymywania przez Gminę dotacji w nieproporcjonalnych kwotach.

Na zdaniami z zakresu spraw obywatelskich Gmina otrzymała i wykorzystała dotację celową w łącznej kwocie 304 267 zł, z tego 261 672 zł przeznaczone były na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (rozdział 75011 *Urzędu wojewódzkie*) wykonywanych w Wydziale Spraw Obywatelskich oraz w Urzędzie Stanu Cywilnego. W przyjętych zakresach obowiązków i odpowiedzialności przez wszystkich (10) pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich (7) i Urzędu Stanu Cywilnego (3) przewidziano do realizacji w ramach obowiązków służbowych m.in. zadania, na które Gmina otrzymywała dotację celową. Ww. dotacja została wykorzystana w wysokości 292 145,72 zł (96%).

Zadania Wydziału Spraw Obywatelskich współfinansowane środkami dotacji celowej ujętymi w ww. rozdziale obejmowały: a/ prowadzenie ewidencji ludności, b/ przyjmowanie wniosków i wydawanie dowodów osobistych, c/ sprawy obronne i inne. Zadania te realizowało 5 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, przy czym dofinansowanie czasu pracy na zadania zlecone wynosiło 3,4 etatu (dofinansowanie środkami dotacji od 0,2 etatu od pełnego etatu).

W sprawozdaniu z działalności Wydziału Spraw Obywatelskich w 2015 r. sporządzonym w dniu 25 stycznia 2016 r. przez Naczelnika tego Wydziału dla organów Gminy podano m.in., że:

- wydanych zostało 4 488 dowodów osobistych (w 2014 r. – 3 184),
- przyjęto 3 506 wniosków o wydanie dowodu osobistego (w 2014 r. – 3 209),
- wydano 2 823 zleceń o usunięcie niezgodności, unieważnienia dowodu osobistego (w 2014 r. – 3 261),
- wydano 599 zaświadczeń z ewidencji ludności i rejestru dowodów osobistych (w 2014 r. – 194),
- udzielono 514 odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz rejestru PESEL (w 2014 r. – 577),

- załatwiono 1 400 spraw związanych ze zgłoszeniem pobytu stałego, czasowego oraz zgłoszeniem wymeldowania z pobytu stałego i czasowego (w 2014 r. – 1 782),
- przeprowadzono 23 postępowania administracyjne w sprawie wymeldowania z pobytu stałego (w 2014 r. – 14).

Zadania w Urzędzie Stanu Cywilnego realizowało trzech pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, których wynagrodzenia (i pochodne) w całości pokrywane były środkami dotacji celowej. Zadania te wynikały z przepisów ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*.

Na podstawie miesięcznych sprawozdań z realizacji zadań wykonywanych w Urzędzie Stanu Cywilnego przekazywanych do Wojewody Opolskiego za pośrednictwem *Elektronicznej platformy usług administracji publicznej* oraz miesięcznych sprawozdań z ruchu naturalnego ludności, przedkładanych do Głównego Urzędu Statystycznego ustalono, że w 2015 r. sporządzono (wydano) m.in.:

- 1 044 akty stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgony, w 2014 r. – 996),
- 98 uzupełnień (czynności materialno-technicznych) i sprostowań w aktach stanu cywilnego, w roku 2014 w tym zakresie wydano łącznie 92 decyzji administracyjnych i postanowień,
- 5 314 odpisów aktów stanu cywilnego (skrótowych, zupełnych, na drukach wielojęzycznych, w 2014 r. – 6 865),
- 284 zaświadczeń, zezwoleń oraz protokołów z przyjęcia oświadczeń (w 2014 r. – 264),
- 11 decyzji w sprawie imion i nazwisk (w 2014 r. – 8).

Kontrolowana jednostka przekazywała Wojewodzie Opolskiemu, w terminach i na zasadach przez niego wskazanych²⁴, rzetelne informacje o realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich i aktów stanu cywilnego za poszczególne miesiące 2015 r. Informacje te obejmowały liczbę zrealizowanych zadań (zdarzeń) z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych, aktów stanu cywilnego, zmian imion i nazwisk, a także udostępniania danych osobowych.

Wojewoda Opolski ww. pismach wskazał ponadto na zmiany w sposobie naliczania dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, ustalił katalogi czynności z zakresu zadań dotyczących spraw obywatelskich i stanu cywilnego, określając czas realizacji dla każdej czynności (zdarzenia) oraz stawkę roboczogodziny na 2015 r. w wysokości 22,92 zł. Na podstawie ww. danych, jak wskazano powyżej, w trakcie kontroli NIK pracownicy kontrolowanej jednostki wyliczyli, że dotacja na 2015 r. powinna wynieść 249 550,72 zł, tj. o 12 121,28 zł więcej, od otrzymanej przez Gminę kwoty.

(dowód: akta kontroli, str. 4-20, 125-134, 153-158, 281, 290-301, 330-389, 513-530)

2. Zadania związane z wypłacaniem środków uprawnionym do alimentów realizowane były w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu. Wysokość dotacji ustalana była w comiesięcznych zapotrzebowaniach, sporządzanych wspólnie dla funduszu alimentacyjnego i innych świadczeń rodzinnych wypłacanych przez jednostkę organizacyjną Gminy – Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysławie oraz na podstawie informacji o środkach na dany miesiąc niezbędnych do wypłat świadczeń z tego funduszu. Zapotrzebowanie te składane były przez Kierownika OPS²⁵ upoważnionego w tym zakresie przez Burmistrza. Środki ww. dotacji Gmina

²⁴ Pisma Wojewody Opolskiego do Burmistrza Namysłowa nr: SO.IV.622.17.2015.KK; SO.IV.621.43.2015.EC; SO.IV.6234.53.2015.EC z 9 czerwca 2015 r. oraz nr SO.IV.6234.53.2015.EC z 25 sierpnia 2015 r. oraz nr SO.IV.622.17.2015.KK z 31 sierpnia 2015 r.

²⁵ Upoważnienia Burmistrza nr Or.077.140.2012 z dnia 10 maja 2012 r. oraz nr Or. 077.2.24.2015 z dnia 22 maja 2015 r.

otrzymywała w miesięcznych transzach przekazywanych w kwotach odpowiadających kwotom przewidzianym w zapotrzebowanych, co umożliwiło pełne i terminowe wykonanie zadania. Łącznie z budżetu państwa Gmina otrzymała na ten cel 1 165 tys. zł (w 2014 r. 1 064,7 tys. zł), z czego wykorzystwała 1 164,8 tys. zł. Niewykorzystaną część dotacji (200 zł) zwrócono na rachunek budżetu państwa w dniu 15 grudnia 2015 r., to jest z zachowaniem zasad określonych w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 93-124)

W 2015 r. w Urzędzie wydanych zostało łącznie 197 (w 2014 r. 196) decyzji przyznających świadczenia z funduszu alimentacyjnego, obejmujących 215 (219) osób uprawnionych oraz 12 (9) decyzji o odmowie przyznania takich świadczeń.

Prawidłowość wykorzystania dotacji przeznaczonej na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego zweryfikowano na podstawie dobranych celowo 40 (19%) decyzji przyznających świadczenia na okres od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. (20 decyzji) oraz na okres od 1 października 2015 r. do 30 września 2016 r. (20 decyzji), na podstawie których wydatkowano łącznie 217 200 zł (19,1% otrzymanej dotacji).

Jak stwierdzono, we wszystkich przypadkach wnioski o przyznanie i wypłatę świadczeń alimentacyjnych składane były przez osoby uprawnione i zawierały dane wymagane przepisami art. 15 ust. 1-3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Do wniosków załączone były dokumenty potwierdzające uzyskiwane przez wnioskodawcę dochody, zaświadczenia komornika sądowego stwierdzające bezskuteczność egzekucji świadczeń alimentacyjnych, odpisy aktów stanu cywilnego dokumentujące wiek osoby uprawnionej do świadczeń alimentacyjnych, jak też zaświadczenia (oświadczenia) o uczęszczaniu uprawnionego do szkoły lub szkoły wyższej. Powyższe było zgodne z wymaganiami wynikającymi z art. 15 ust. 4 ww. ustawy.

Wszystkie zbadane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁶ i zostały wydane z zachowaniem terminów wskazanych w art. 35 § 3 Kpa. Na podstawie badanej próby stwierdzono, że wypłaty świadczeń alimentacyjnych dokonano na rzecz osób uprawnionych i w wysokościach nieprzekraczających 500 zł miesięcznie na jednego uprawnionego. Było to zgodne z art. 9 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Na podstawie 12 (wszystkich) decyzji o odmowie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustalono, że były one uzasadnione²⁷. Spośród tych decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego zostało złożone tylko w jednym przypadku, a organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję Burmistrza.

(dowód: akta kontroli, str. 87-92, 145, 392)

W 2015 r. liczba dłużników alimentacyjnych w Gminie wynosiła 297 (w 2014 r. również 297), a wysokość zobowiązań dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego wobec Skarbu Państwa - 7 988,7 tys. zł (w 2014 r. 6 619,6 tys. zł). Stosownie do zapisów art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Gmina w 2015 r. podejmowała wielokierunkowe działania wobec dłużników alimentacyjnych. W szczególności polegały one na: a/ przekazaniu komornikowi sądowemu 51 informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadów alimentacyjnych oraz oświadczeń majątkowych; b/ zobowiązaniu dziewięciu dłużników alimentacyjnych do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny lub poszukujący pracy;

²⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej: Kpa.

²⁷ W dziesięciu przypadkach przyczyną było przekroczenie dochodu, w jednym przypadku osoba uprawniona nie uczęszczała do szkoły (szkoły wyższej) oraz w jednym przypadku nie stwierdzono bezskuteczności egzekucji.

c/ sporządzeniu 14 informacji do powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego; d/ wydaniu jednej decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych; e/ złożeniu jednego wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*²⁸; f/ wystąpieniu z wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy wobec jednego dłużnika oraz g/ skierowaniu dwóch wniosków do starosty o zwrot zatrzymanego praw jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, wystąpiła z 64 wnioskami do organów właściwych dłużników o podjęcie działań; w 51 przypadkach, zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy – przeprowadziła wywiad alimentacyjny, odebrała oświadczenie majątkowe lub poinformowała dłużnika alimentacyjnego o przekazaniu informacji gospodarczej. Ponadto, na zasadach wskazanych w art. 6 ww. ustawy – w 51 przypadkach przekazano informację do właściwego organu wierzyciela i komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika oraz ich efektach; na podstawie art. 8a tej ustawy przekazano do biura informacji gospodarczej informacje o zobowiązaniach dłużnika o zaległościach za okres dłuższy niż 6 miesięcy; a także w 197 przypadkach przekazano dłużnikowi oraz organowi właściwemu dłużnika informacje, o których mowa w art. 27 ust. 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

(dowód: akta kontroli, str. 80-87, 390-391)

Otrzymana i wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem przez Gminę kwota dotacji w 2015 r. w łącznej wysokości 1 164 800 zł, pokryła potrzeby samorządu na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla uprawnionych osób. Burmistrz, stosownie do obowiązków określonych w art. 31 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w 2015 r. sporządzał i przekazywał Wojewodzie Opolskiemu kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań określonych w tej ustawie. Sprawozdania te zawierały informacje wskazane art. 35 ust. 5 ustawy i były sporządzone terminowo i zgodnie z wzorem określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁹. W ww. sprawozdaniach podano m.in., że w 2015 r. wypłaconych zostało 2 823 świadczeń alimentacyjnych na kwotę 1 134 675 zł. W ramach otrzymanej na ten cel dotacji Gmina – na koszty podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego otrzymała 30 125 zł, co nie naruszało zasady wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z danymi zwartymi w ewidencji, prowadzonej za pomocą narzędzia informatycznego do obsługi funduszu alimentacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 80-87, 146, 392-400, 406-409, 431-459)

3. Zadania związane ze zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego producentom rolnym realizowane były w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami. Na zwrot podatku akcyzowego producentom rolnym Gmina otrzymała i wykorzystwała dotację celową w łącznej kwocie 1 063 108,84 zł, z tego na wypłaty dla producentów rolnych wykorzystano 1 042 263,57 zł, a 20 845,27 zł przeznaczono na pokrycie kosztów prowadzonych w tym zakresie postępowań. Środki te Gmina otrzymała w dwóch transzach: w dniu 28 kwietnia 2015 r. w wysokości 722 909,11 zł i w dniu 27 października 2015 r.

²⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 288, poz. 1694.

w wysokości 340 199,73 zł, tj. w kwotach i terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 24-38, 311-312)

W 2015 r. producenci rolni złożyli do Urzędu 622³⁰ wnioski o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Prawdopodobność wykorzystania przyznanej Gminie dotacji przeznaczonej na takie wypłaty sprawdzono na podstawie dokumentacji źródłowej dotyczącej 60 (9,6%) wniosków dobranych celowo z uwzględnieniem kryterium wysokości dokonanych kwot zwrotu³¹. Na podstawie tych wniosków Burmistrz wydał decyzje przyznające producentom rolnym zwrot podatku akcyzowego na łączną kwotę 378 416 zł (36% ogólnej kwoty dotacji, z tego wypłaty w kwietniu wyniosły 230 602 zł, a w październiku – 147 814 zł).

W wyniku przeprowadzonej kontroli dokumentacji przedłożonej w Urzędzie przez producentów rolnych stwierdzono, że wnioski złożone były w terminach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego i zgodne z wzorem określonym w załączniku do 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 rolnej³². Wszystkie wnioski zawierały dane wskazane w art. 6 ust. 2 ww. ustawy, a dołączone do nich dokumenty, w tym faktury VAT (lub ich kopie) potwierdzały kwoty wskazane we wniosku i stanowiły dowód zakupu oleju napędowego w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, tj. zgodnie z wymogiem wskazanym w art. 6 ust. 3 tej ustawy. Dokumentacja potwierdzała, że wykazana we wnioskach powierzchnia użytków rolnych weryfikowana była przez pracownika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu z danymi zawartymi w ewidencji podatników podatku rolnego. W badanej próbie rolnicy przedłożyli 633 (w lutym – 376, a w październiku – 257) faktury VAT dokumentujące zakup 439 206 l oleju napędowego.

Wszystkie zbadane decyzje o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zawierały wymogi wskazane w art. 107 Kpa, wydane zostały w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, a także zawierały prawidłowo ustalone limity ustalone na zasadach wskazanych w art. 4 ust. 2 tej ustawy, kwotę zwrotu podatku akcyzowego oraz kwotę limitu pozostałą do wykorzystania. We wszystkich zbadanych przypadkach zwrot kwot należnych producentom rolnym, o którym mowa w art. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, nastąpił w terminach wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. W odniesieniu do zbadanych decyzji - Gmina nie dochodziła odszkodowania za utracone korzyści, nie wystąpiły też przypadki zaskarżania przez producentów rolnych tych decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 225-276, 302-310, 463-471)

Otrzymana przez Gminę kwota dotacji na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego producentom rolnym w łącznej wysokości 1 063 108,84 zł (z tego 1 042 263,57 zł na wypłaty producentom rolnym i 20 845,27 zł na koszty postępowań poniesione przez Gminę) w pełni pokryła kwoty

³⁰ W zakresie wypłat dokonanych w kwietniu 2015 r. wniosków złożono 343, a dokonanych w październiku 2015 r. – 279.

³¹ Po 30 wniosków złożonych przez producentów rolnych w lutym i sierpniu 2015 r. Postępowania prowadzone po złożeniu tych wniosków zostały zakończone wydaniem następujących decyzji: wnioski złożone w lutym 2015 r.: 15/15, 18/15, 35/15, 61/15, 69/15, 72/15, 74/15, 79/15, 87/15, 98/15, 102/15, 110/15, 121/15, 126/15, 132/15, 145/15, 162/15, 174/15, 180/15, 189/15, 204/15, 217/15, 222/15, 223/15, 224/15, 237/15, 247/2015, 282/15, 268/15, 289/15; wnioski złożone w sierpniu 2015 r.: 355/15, 360/15, 373/15, 374/15, 386/15, 408/15, 411/15, 413/15, 414/15, 452/15, 459/15, 468/15, 485/15, 486/15, 493/15, 502/15, 508/15, 509/15, 516/15, 517/15, 535/15, 542/15, 549/15, 550/15, 564/15, 575/15, 578/15, 601/15, 604/15, 624/15.

³² Dz. U. poz. 789.

wnioskowane przez producentów rolnych z Gminy oraz została wykorzystana w pełnej wysokości i zgodnie z jej przeznaczeniem.

Burmistrz, stosownie do obowiązku wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o zwrocie podatku akcyzowego, w dniach 19 maja 2015 r. i 20 listopada 2015 r. przedłożył Wojewodzie Opolskiemu okresowe rozliczenia dotacji oraz okresowe sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku na zwrot. Ponadto w dniu 25 listopada³³, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, przedłożył roczne rozliczenie dotacji oraz roczne sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat podatku, z którego wynikało m.in. że w 2015 r. zwrócono producentom rolnym 1 042 263,57 zł (w tym: 708 734,42 zł w okresie od 1 do 30 kwietnia i 333 529,15 zł w okresie od 1 do 31 października) podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Na pokrycie kosztów postępowań w sprawach zwrotu takiego podatku Gmina w 2015 r. otrzymała dotację w łącznej kwocie 20 845,27 zł, tj. zgodnie z zasadą ustaloną w art. 8 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w Gminie.

Ww. sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach nr 1-4 do rozporządzenia o zwrocie podatku akcyzowego, a dane w nich zawarte były zgodne z ewidencją księgową i rzeczową.

(dowód: akta kontroli, str. 140-144, 167-224, 311-312, 410-430)

4. Burmistrz sporządził i przekazał Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z *wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami*³⁴ za okres sprawozdawczy, tj. za IV kwartał 2015 r. w dniu 29 stycznia 2016 r. (z zachowaniem terminu określonego w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵). Dane wykazane w tych sprawozdaniach dotyczące zrealizowanych zadań objętych kontrolą: z zakresu spraw obywatelskich, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, były rzetelne.

W związku z otrzymaniem dotacji celowej na zadania z zakresu spraw obywatelskich, według wyliczeń Gminy na dzień zakończenia kontroli NIK w kwocie wyższej o 12 121,28 zł i koniecznością jej wykazania w sprawozdawczości budżetowej za 2016 r., Skarbnik Gminy wyjaśniła, że po wewnętrznych analizach prawnych i konsultacji z pracownikami Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz Opolskim Urzędem Wojewódzkim, dane o zwrocie w dniu 9 marca 2016 r. nadmiernie otrzymanej dotacji, zostaną wykazane w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki samorządu terytorialnego na okres od początku roku do końca I kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 39-41, 311-325, 472-478, 512, 529-530)

³³ Do sprawozdania rocznego złożono Wojewodzie Opolskiemu w dniu 8 stycznia 2016 r. korektę sprawozdania rzeczowo-finansowe za okres od 1 do 31 października 2015 r. oraz za cały 2015 r., co wynikało z błędnego podania informacji o kwocie dokonanego zwrotu za okres od 1 do 31 października i kwoty zwrotu podatku do wykorzystania za ten okres. Ponadto, zgodnie z pismem Wojewody z dnia 31 grudnia 2015 r. przekazano dodatkowe informacje o liczbie gospodarstw rolnych, którym wypłacono zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego.

³⁴ Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane za wszystkie (cztery) kwartały 2015 r. z wykorzystaniem narzędzia elektronicznego – aplikacji BeSTia.

³⁵ Dz. U., poz. 119 ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Gmina, pomimo posiadania rzetelnych danych o zrealizowanych zadaniach z zakresu spraw obywatelskich, przekazywanych miesięcznie Wojewodzie, oraz pomimo znajomości zasad ustalania kosztów ww. zadań (katalogi zdarzeń/czynności/zadań i zasady ich wyceny Wojewoda Opolski przekazał Gminie w skierowanych w tym zakresie do wszystkich samorządów gminnych pismach w latach 2013-2015³⁶), po zakończeniu 2015 r. zaniechała wyliczenia należnej kwoty dotacji na realizację ww. zadania.

Zgodnie z powyższymi zasadami, na podstawie wyliczeń dokonanych przez jednostkę kontrolowaną na dzień zakończenia kontroli NIK³⁷, dotacja na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich powinna była wynieść w 2015 r. 249 550,72 zł, natomiast Gmina otrzymała kwotę 261 672 zł, tj. o 12 121,28 zł więcej.

Wyjaśniając przyczyny i okoliczności dokonania rozliczenia i zwrotu nadmiernie otrzymanej dotacji dopiero w trakcie kontroli NIK, Burmistrz i Skarbnik Gminy wskazali, że realizując zadania z zakresu spraw obywatelskich kierowali się zasadami wskazanymi przez Wojewodę Opolskiego związanymi z wydatkami na wynagrodzenia pracowników wykonujących te zadania, a pismo informujące o szczegółowych zasadach, odmiennych niż w latach poprzednich, zostało przeoczone. Burmistrza wyjaśnił ponadto, że wyznaczy pracownika, któremu przydzieli obowiązki związane z bieżącym i prawidłowym rozliczeniem otrzymywanych środków dotacji.

W trakcie kontroli (w dniu 9 marca 2016 r.) Gmina dokonała zwrotu do budżetu kwoty 12 121,28 zł³⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 326-329, 401-405, 479-494, 513-524)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁹ 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁶ Wskazane w przypisie 16.

³⁷ Czynności kontrolne w jednostce zakończono w dniu 14 marca 2016 r.

³⁸ Zwrotu dotacji dokonano w dniu 9 marca 2016 r. wraz z odsetkami w wysokości 98 zł.

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o *NIK*.

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.

Opole, dnia 25 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Marek Dudek
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis