



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.06.2016
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	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99106 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Pakosławicach ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Raczyński, Wójt Gminy Pakosławice ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Pakosławice⁴ w oparciu o rzetelnie rozpoznane potrzeby oszacowała środki niezbędne na realizację objętych kontrolą zadań, wystąpiła do Wojewody Opolskiego o ich dofinansowanie środkami z budżetu państwa oraz prawidłowo ujęła przyznane środki dotacji w budżecie Gminy⁵. Potrzeby w tym zakresie były również weryfikowane w trakcie roku i znalazły odzwierciedlenie w składanych do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego zapotrzebowaniach na środki dotacji.

Gmina w pełnym zakresie oraz w ustalonym terminie zrealizowała zadania dofinansowane środkami dotacji z budżetu państwa w ramach spraw obywatelskich, zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w oleju napędowym wykorzystywanym do produkcji rolnej oraz wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Dotacje na realizację ww. zadań zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone. Środki na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w oleju napędowym wykorzystywanym do produkcji rolnej oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego otrzymały uprawnione do nich osoby. Kontrolowana jednostka terminowo przedkładała Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania (informacje) merytoryczne z realizacji objętych kontrolą zadań i wykorzystania dotacji otrzymanych na ten cel. Sprawozdanie Rb-50 o *dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami* zostało sporządzone terminowo oraz rzetelnie ujęto w nim objęte kontrolą dochody i wydatki.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia rzetelnej weryfikacji wniosków producentów rolnych działających w formie spółek prawa

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt Gminy.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Przyjętym uchwałą Nr III/29/14 Rady Gminy Pakosławice z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie *uchwalenia budżetu Gminy Pakosławice na 2015 r.*

handlowego, a także nieprawidłowego uwzględnienia, w jednym przypadku, w ustalonej kwocie zwrotu podatku akcyzowego, zakupu oleju napędowego do produkcji rolnej na podstawie faktury wystawionej przed okresem objętym stosownym wnioskiem.

NIK zwróciła również uwagę, że otrzymana w 2015 r. przez Gminę dotacja celowa na zadania z zakresu spraw obywatelskich była niższa o 2 874,95 zł od kwoty wynikającej z wyliczenia dokonanego przez jednostkę kontrolowaną na podstawie zasad wprowadzonych przez Wojewodę Opolskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., badaniem objęto planowanie oraz sposób wykorzystania dotacji z budżetu państwa udzielonych Gminie na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami dotyczących:

- wykonywania zadań z zakresu spraw obywatelskich (ewidencji ludności, wydawania dowodów osobistych, udostępniania danych osobowych, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk) - rozdział 75011 paragraf 2010 - wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁶, ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁷ oraz ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁸;
- wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego - rozdział 85212 paragraf 2010, dokonywanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁹;
- zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych¹⁰ - rozdział 01095 paragraf 2010 - dokonywanego na podstawie ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 438)

Gmina dokonywała rzetelnych szacunków wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji wszystkich trzech objętych kontrolą zadań. Potrzeby finansowe w zakresie wykonywania zadań z zakresu spraw obywatelskich ustalono w oparciu o liczbę etatów kalkulacyjnych pracowników realizujących to zadanie oraz przewidywaną liczbę zdarzeń wykonywanych przez pracowników zajmujących się dowodami osobistymi, ewidencją ludności i zadaniami z zakresu stanu cywilnego. Wyliczenia środków na realizację tych zadań zleconych dokonywał Wojewoda Opolski.

(dowód: akta kontroli str. 16-23, 54-55, 59-60, 150-152, 160-176, 218-223)

Szacunków wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego pracownicy Urzędu dokonali na podstawie liczby wniosków osób pobierających to świadczenie i wysokości ich wypłaty

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 388 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.

⁸ Dz. U. poz. 1741 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 859 ze zm.

¹⁰ Dalej: zwrot podatku akcyzowego.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1340, dalej: ustawa o zwrocie podatku akcyzowego.

w poprzednim roku budżetowym oraz kosztów obsługi wypłat. Comiesięczne zapotrzebowania na środki niezbędne do realizacji ww. zadania, składane były do Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego za pośrednictwem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pakosławicach (GOPS). Zapotrzebowania te, odpowiadające aktualnym potrzebom, przekazywane były przez GOPS za pomocą systemu elektronicznego CAS i zawierały łączne zapotrzebowanie na środki w rozdziale 85212 w § 2010, tj. na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczeń rodzinnych oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w *Urzędzie przeprowadzane są analizy wewnętrzne za pomocą programu SYGNITY, do którego wprowadzane są dane z wniosków. Z systemu drukowane są listy wypłat świadczeń alimentacyjnych za dany miesiąc, na podstawie których sporządza się zapotrzebowania miesięczne przekazywane do GOPS, w celu złożenia wniosku do Wojewody Opolskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 16-32, 61-132, 150-152)

W przypadku dotacji 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 kosztów obsługi tego zadania. Na podstawie złożonych wniosków, Zastępca Wójta występowała w 2015 r. dwukrotnie do Wojewody Opolskiego o przekazanie Gminie dotacji celowej na realizację tego zadania. Wnioski o przekazanie tej dotacji sporządzono i przekazano do Wojewody Opolskiego odpowiednio 16 marca i 17 września 2015 r. na kwoty odpowiednio 303 535,03 zł oraz 76 684 zł. Wnioski te zostały sporządzone w szczególności określonej w § 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 wypłatę*¹² i złożone w terminach wskazanych w § 2 ust. 3 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 133-146, 150-159, 369-370)

1.2. Gmina otrzymała¹³ od Wojewody Opolskiego w dniu 24 października 2014 r., tj. w terminie wynikającym z art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁴, informacje o przyjętych przez Radę Ministrów, w projekcie ustawy budżetowej, kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Informację o ostatecznych kwotach dotacji określonych w ustawie budżetowej¹⁵, Gmina otrzymała od Wojewody Opolskiego¹⁶ w dniu 18 lutego 2015 r., tj. z zachowaniem terminu wynikającego z art. 148 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*. W ww. pismach zawarto informacje dotyczące wysokości dotacji na wykonywanie zadań z zakresu spraw obywatelskich (w ramach rozdziału 75011, § 2010 z ogólnej kwoty 39 150 zł) oraz na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w ramach rozdziału 85212, § 2010 z ogólnej kwoty 958 000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 16-32)

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1339, dalej: rozporządzenie o zwrocie podatku akcyzowego.

¹³ Pismo nr FBC.I.3110.6.2014 EA.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹⁵ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U., poz. 153 ze zm.).

¹⁶ Pismo nr FBC.I.3111.12.2015 z dnia 18 lutego 2015 r.

Wojewoda Opolski przekazał dwukrotnie do Urzędu informacje¹⁷ dotyczące zwiększenia dotacji celowej na 2015 r. z przeznaczeniem na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego, tj. w dniu 27 kwietnia 2015 r. o kwotę 303 535,03 zł oraz w dniu 28 października 2015 r. o kwotę 76 684 zł.

(dowód: akta kontroli str. 135-140, 143-149)

W dniach 25 sierpnia 2015 r. oraz 2 września 2015 r. do Urzędu wpłynęły pisma¹⁸ z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego informujące o zwiększeniu dotacji celowej na 2015 r. o 9 411 zł z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Powyższe wynikało z przyjętego nowego algorytmu do przeliczania wysokości ww. dotacji w związku z wejściem w życie z dniem 1 marca 2015 r. zmian w przepisach dotyczących spraw obywatelskich¹⁹. Powyższe uwzględniono w budżecie Gminy oraz w planie finansowym Urzędu²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 54-60)

W dniu 16 listopada 2015 r. do Urzędu przekazana została informacja²¹ z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego o zmniejszeniu dotacji celowej na 2015 r. w rozdziale 85212, w § 2010 o 22 698 zł przeznaczonej na realizację świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Powyższe wynikało z bieżącej analizy potrzeb finansowych i złożonych w związku z tym comiesięcznych zapotrzebowań do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zarówno w budżecie Gminy, jak i w planie finansowym Urzędu zmniejszono planowaną na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego kwotę 114 000 zł o 9 000 zł²².

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 36-53, 61-74)

1.3. Środki kontrolowanych dotacji ujęte zostały w budżecie Gminy w prawidłowej wysokości oraz uwzględniane w planie finansowym Urzędu na podstawie zarządzeń Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 36-53)

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.

¹⁷ Pismo nr FBC.I.3111.1.28.2015 UP z dnia 24 kwietnia 2015 r. oraz pismo nr FBC.I.3111.1.28.2015 UP z dnia 27 października 2015 r.

¹⁸ Pismo SO.IV.3110.5.2015.DJ z dnia 25 sierpnia 2015 r. oraz pismo nr FBC.I.3111.2.66.2015. EA z dnia 1 września 2015 r.

¹⁹ W ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych i ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego.

²⁰ Zarządzenie Nr 106/15 Wójta Gminy Pakosławice z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zmian w planie finansowym na 2015 r.

²¹ Pismo nr FBC.I.3111.2.106.2015. ML z dnia 13 listopada 2015 r.

²² Zarządzenie Nr 133/15 Wójta Gminy Pakosławice z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie zmian w planie finansowym na 2015 r.

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

2.1. Dotacje z budżetu państwa na realizację objętych kontrolą zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, Gmina otrzymywała w terminach umożliwiających pełne ich wykonanie. W 2015 r. Gmina nie angażowała środków własnych w realizację kontrolowanych zadań zleconych i nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez nią dotacji z budżetu państwa w postępowaniu sądowym. Wnioski o środki dotacji składane były w terminach i kwotach wynikających z faktycznego zapotrzebowania. W trakcie badanego okresu Gmina nie występowała o zwiększenie kwot dotacji. Sposób wnioskowania o środki z badanych dotacji przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W 2015 r. nie stwierdzono także przypadków blokowania przez Wojewodę Opolskiego wydatków na dotacje w trakcie roku budżetowego lub nierytmicznego, czy też nieproporcjonalnego otrzymywania środków dotacji. Wszystkie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane były w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 150-152, 177-182, 276-282, 369-370)

2.2. Na zadanie zlecone z zakresu spraw obywatelskich Gmina otrzymała i wykorzystała dotację celową w łącznej kwocie 48 561 zł, z czego 26 288 zł przeznaczone było na utrzymanie stanowisk pracy w Urzędzie²³ związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, a dotyczącymi ewidencji ludności, wydawania dowodów osobistych, udostępniania danych osobowych, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk. W Urzędzie zadania te wykonywały dwie pracownice, zatrudnione (w pełnym wymiarze czasu) na stanowiskach zastępcy kierownika Urzędu Stanu Cywilnego oraz inspektora ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. W przyjętych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności przez ww. pracownice, przewidziano do realizacji w ramach obowiązków służbowych m.in. zadania, na które Urząd otrzymywał dotację celową, tj. m.in. w zakresie rejestracji stanu cywilnego poprzez sporządzanie aktów stanu cywilnego, wydawania decyzji administracyjnych wynikających z *Prawa o aktach stanu cywilnego*, prowadzenia rejestru mieszkańców, wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zameldowania i wymeldowania, przyjmowania i wydawania dowodów osobistych oraz prowadzenia ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy, *kwota otrzymanej dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w przeliczeniu na osobę wynosi 0,52 etatu*.

W Urzędzie w 2015 r. w ramach realizacji ww. zadania zleconego m.in.: wydano 423 dowody osobiste, 15 zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego oraz 45 dowodów unieważniono; przyjęto 102 zgłoszenia zameldowania na pobyt stały lub czasowy, 34 zgłoszenia wymeldowania oraz wydano 2 decyzje w sprawach meldunkowych; nadano 9 numerów PESEL; udzielono 85 informacji ze zbiorów danych osobowych²⁴; wydano 338 odpisów aktów stanu cywilnego, sporządzono 10 aktów urodzenia i 26 małżeństwa, a także 24 akty zgonu oraz 4 decyzje w sprawie imion i nazwisk. Środki na realizację spraw obywatelskich wpływały do Urzędu w miesięcznych transzach²⁵, w kwotach i terminach umożliwiających Gminie pełne i terminowe wykonanie zadania.

Ww. dotacja została wykorzystana w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 54-60, 177-217)

²³ Dofinansowanie wynagrodzeń osobowych oraz pochodne od wynagrodzeń.

²⁴ Nie były wydawane decyzji o odmowie udostępniania danych osobowych.

²⁵ W styczniu 2015 r. kwota miesięcznej transzy wynosiła 3 257 zł; od lutego do sierpnia wynosiła 3 263 zł, natomiast od września do grudnia 2015 r. - 5 615,75 zł.

Pracownicy Urzędu przekazywali Wojewodzie Opolskiemu rzetelne informacje statystyczne o realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich w poszczególnych miesiącach 2015 r. Informacje te dotyczyły liczby zdarzeń (zadań) zrealizowanych z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych, stanu cywilnego, zmian imion i nazwisk oraz udostępniania danych osobowych. Ww. informacje przekazywano w terminach określonych w pismach Wojewody Opolskiego²⁶. Zakres danych zawarty w ww. informacjach był zgodny z ewidencją prowadzoną przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 201-217, 224-270)

Wojewoda Opolski w trakcie roku budżetowego (w piśmie z dnia 25 sierpnia 2015 r.²⁷) wskazał na sposób przeliczania dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, tj. 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 dzień zakończenia kontroli, wg wyliczeń przedstawionych przez kontrolowaną jednostkę, Gmina na 2015 r. powinna otrzymać ww. dotację w wysokości 29 162,95 zł (tj. o 2 874,95 zł więcej od kwoty przekazanej z tego tytułu z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego).

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 59-60, 218-226, 248-249, 439-446)

2.3. W ramach realizacji zadania zleconego polegającego na wypłacie świadczeń z funduszu alimentacyjnego Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2015 r. środki w łącznej wysokości 103 361 zł, z czego wykorzystała kwotę 103 360,99 zł. Ww. środki wpływały do Urzędu w transzach, otrzymywanych z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego na podstawie zgłaszanych zapotrzebowań. Środki dotacji wpływały do Urzędu w kwotach i terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadania. Niewykorzystaną kwotę dotacji 0,01 zł, Urząd zwrócił na rachunek Wojewody Opolskiego w dniu 31 grudnia 2015 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 6 ustawy o *finansach publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 16-35, 61-64, 75-132, 150-152, 271-300)

W 2015 r. w Urzędzie wydanych zostało łącznie 13 decyzji administracyjnych przyznających świadczenie z funduszu alimentacyjnego na okres świadczeniowy od dnia 1 października 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. W okresie świadczeniowym od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r., prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego określono łącznie w 18 decyzjach administracyjnych wydanych w 2014 r. Prawidłowość wykorzystania przyznanej Gminie dotacji, przeznaczonej na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego sprawdzono w oparciu o dokumentację dotyczącą przyznawania i wypłaty świadczeń alimentacyjnych na podstawie 13 decyzji wydanych w 2015 r., skutkujących wypłatą świadczeń w wysokości 21 750 zł, co stanowiło 21% środków dotacji na wypłatę tych świadczeń w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 271-302)

W wyniku przeprowadzonego badania kontrolnego stwierdzono, że we wszystkich zbadanych przypadkach, wnioski o przyznanie i wypłatę świadczenia alimentacyjnego składane były przez osoby uprawnione i zawierały wszystkie wymagane dane, stosownie do zapisów art. 15 ust. 1-3 ustawy o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów*. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ww. ustawy, każdorazowo do wniosku załączone były dokumenty potwierdzające uzyskiwane przez wnioskującego dochody, zaświadczenia od komornika sądowego o bezskuteczności

²⁶ Pisma 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 pisma nr: SO.IV.6234.53.2015.EC z 27 sierpnia 2015 r.; SO.IV.622.17.2015.KK z 31 sierpnia 2015 r.

²⁷ Pismo nr SO.IV.3110.5.2015.DJ.

egzekucji świadczeń alimentacyjnych, odpisy aktów stanu cywilnego dokumentujący wiek osoby uprawnionej, zaświadczenia albo oświadczenia o uczęszczaniu osoby uprawnionej do szkoły lub szkoły wyższej. Zbadane decyzje przyznające świadczenie alimentacyjne zawierały elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁸ i zostały wydane z zachowaniem terminów ustalonych w art. 35 § 3 ww. ustawy. W ramach badanej próby, wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego dokonano na rzecz osób uprawnionych i w wysokościach nie przekraczających 500 zł na osobę, tj. zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 oraz 10 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 438)

Stosownie do zapisów art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w okresach świadczeniowych 2014/2015 oraz 2015/2016, pracownicy Urzędu podejmowali działania wobec dłużników alimentacyjnych. Polegały one w szczególności na przekazaniu komornikowi sądowemu 12 informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadów alimentacyjnych oraz oświadczeń majątkowych; zobowiązaniu dwóch dłużników alimentacyjnych do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy; sporządzeniu czterech informacji do urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego; wydaniu pięciu decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych; złożeniu pięciu wniosków o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*²⁹ oraz skierowaniu do starosty pięciu wniosków o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Urząd, na podstawie art. 6 ww. ustawy informował (w 12 przypadkach) organy właściwe wierzycieli oraz komorników sądowych o podjętych działaniach wobec dłużników oraz ich efektach. Przekazywał także, w obu ww. okresach świadczeniowych (odpowiednio w 23 przypadkach oraz w 30 przypadkach), stosownie do obowiązku zawartego w art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, do biura informacji gospodarczej, informacje o zobowiązaniach dłużnika w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

Otrzymana i wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem dotacja w łącznej wysokości 103 360,99 zł, w pełni pokryła potrzeby Gminy na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wójt Gminy, stosownie do obowiązku określonego w art. 31 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, sporządzał i przekazywał Wojewodzie Opolskiemu kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań określonych w ww. ustawie. Sprawozdania zawierały informacje wymagane przepisem art. 31. ust. 5 ww. ustawy i były sporządzone zgodnie z wzorami, w szczególności oraz w terminach (do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału) określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁰. Ze sprawozdań tych wynikało, że w 2015 r. na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacono łącznie 100 350 zł³¹. Urząd w ramach otrzymanej na ten cel dotacji poniósł koszty postępowania w łącznej wysokości 3 011 zł, tj. nie

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej: *Kpa*.

²⁹ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 288, poz. 1694 ze zm.

³¹ Zgodnie z pkt. 3 sposobu sporządzania sprawozdania (objaśnienia) zawartym w ww. rozporządzeniu, wartości w sprawozdaniu ujmuje się z dokładnością do 1 zł.

przekraczając reguły określonej w art. 31 ust. 3 ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*.

Dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z wyodrębnioną ewidencją księgową oraz z rzeczową realizacją dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 271-300, 306-339)

2.4. Na zwrot podatku akcyzowego Gmina otrzymała i wykorzystwała dotację celową w łącznej kwocie 380 219,03 zł. Środki z budżetu państwa na realizację tego zadania otrzymano w dwóch transzach, w dniu 27 kwietnia 2015 r. w wysokości 303 535,03 zł oraz w dniu 28 października 2015 r. w wysokości 76 684 zł, tj. w kwotach i terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 133-152, 369-370)

W 2015 r. do Urzędu wpłynęły 152 wnioski od producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego. Prawidłowość wykorzystania przyznanej dotacji na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego, sprawdzono na podstawie dokumentacji dotyczącej 32 wniosków producentów rolnych o najwyższych kwotach zwrotu, co stanowiło 21% ogólnej liczby wniosków. Spośród zbadanych wniosków, 16 z nich złożonych zostało w miesiącu lutym, a 16 w miesiącu sierpniu 2015 r. Na ich podstawie wydano 32 decyzje przyznające zwrot podatku akcyzowego na łączną kwotę 270 641,28 zł (71% ogólnej kwoty 380 219,03 zł dotacji na zwrot podatku akcyzowego).

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 370-374)

W wyniku przeprowadzonego badania kontrolnego stwierdzono, że we wszystkich 32 zbadanych przypadkach producenci rolni złożyli wnioski w terminach określonych w art. 6 ust.1 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego*. Badane wnioski zgodne były ze 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 rolnej*³², wszystkie też zawierały dane oraz dokumenty wymagane przepisami art. 6 ust. 2 i ust. 3 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego*, w tym do wniosków dołączano faktury VAT albo ich kopie stanowiące dowód zakupu oleju napędowego, które odpowiadały wartością określonym we wniosku. Zgodność wykazanej we wnioskach powierzchni użytków rolnych pracownica Urzędu weryfikowała na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji podatkowej Urzędu. Dane zawarte we wnioskach i załączone faktury weryfikowano pod względem ich kompletności i rzetelności. Wszystkie decyzje o zwrocie podatku akcyzowego posiadały elementy wymienione w art. 107 *Kpa* i wydane zostały w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego*. Wszystkie zbadane decyzje zawierały prawidłowe limity ustalone w sposób określony w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego*, kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania. We wszystkich zbadanych 32 przypadkach, zwrot podatku dokonano w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego* (tj. do 30 kwietnia i 31 października 2015 r.) oraz do w wysokościach wynikających z wydanych decyzji. We wszystkich ww. przypadkach, zwrot podatku akcyzowego wypłacono osobom, którym on przysługiwał stosownie do przepisów art. 3 ustawy *o zwrocie podatku akcyzowego*. W objętych kontrolą postępowaniach nie wystąpiły przypadki występowania przez producentów rolnych w stosunku do Gminy o odszkodowania za utracone korzyści lub przypadki zaskarżania wydanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 371-374)

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 789.

Otrzymana przez Gminę kwota dotacji na zwrot podatku akcyzowego w łącznej wysokości 380 219,03 zł w pełni pokryła jej potrzeby na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego. Dotacja została wykorzystana w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem. Wójt, stosownie do obowiązku wynikającego z § 6 ust. 1 rozporządzenia o zwrocie podatku akcyzowego, w dniach 27 maja i 23 listopada 2015 r. złożył Wojewodzie Opolskiemu okresowe i roczne rozliczenia dotacji na zwrot podatku akcyzowego oraz okresowe i roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego. Ze sprawozdań tych wynikało, że w 2015 r. zwrócono producentom rolnym 372 763,75 zł (w tym: 297 583,36 zł w okresie od 1 do 30 kwietnia 2015 r. i 75 180,39 zł w okresie od 1 do 31 października 2015 r.) podatku akcyzowego zawartego w oleju napędowym wykorzystywanym do produkcji rolnej. Urząd w ramach otrzymanej dotacji ponosił koszty postępowania w sprawie zwrotu podatku w łącznej kwocie 7 455,28 zł, tj. w wysokości nie przekraczającej limitu wynikającego z art. 8 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Sprawozdania zostały sporządzone zgodnie ze wzorami określonymi w przepisach rozporządzenia o zwrocie podatku akcyzowego, a dane w nich zawarte były zgodne z wyodrębnioną ewidencją księgową oraz z rzeczową realizacją dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 369-374, 397-415)

2.5. Wójt sporządził oraz przekazał Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania Rb-50³³ o dotacjach/wydatkach związanych z *wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami* odpowiednio w dniach 4 i 5 lutego 2016 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w załączniku 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁴. Zawarte w ww. sprawozdaniach dane dotyczące badanych dotacji były zgodne z danymi zawartymi w sprawozdaniach z ich rozliczenia oraz z ewidencją księgową Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 416-437)

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. zadań³⁵, nie zgłaszała niedoborów środków na ich realizację. Dokonane w trakcie kontroli przez kontrolowaną jednostkę wyliczenia wskazywały natomiast, że uwzględniając ww. zasady, dotacja dla Gminy na 2015 r. powinna być o 2 874,95 zł wyższa od kwoty otrzymanej. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *wyliczenia środków dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich dokonywał w 2015 r. Wojewoda Opolski na podstawie danych otrzymanych z Urzędu Gminy w Pakosławicach dotyczących liczby zdarzeń za wskazany okres. Dane dot. liczby zdarzeń przekazywane były w sprawozdaniach kierowanych do Wojewody Opolskiego. Wysokość środków finansowych ww. dotacji określił Wojewoda w pismach z dnia 24.10.2014 r., 18.02.2015 r. i 1.09.2015 r. Realizując zadania z zakresu spraw obywatelskich kierowałam się zasadami wskazanymi przez Wojewodę Opolskiego związanymi*

³³ Za cztery kwartały 2015 r.

³⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.

³⁵ Katalogi zdarzeń-czynności i zasady ich wyceny Wojewoda Opolski przekazał Gminie w skierowanych w tym zakresie pismach w latach 2013-2015. W pismach z dnia 18 i 24 października 2013 r. (znak SO.IV.3110.1.2013.DJ) Wojewoda 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. Ponadto pismem z dnia 25 sierpnia 2015 r. (znak SO.IV.3110.5.2015.DJ) Wojewoda Opolski wskazał na sposób obliczenia dotacji na zadania zlecone potwierdzając katalogi czynności, czas realizacji poszczególnych zdarzeń (czynności) oraz stawkę roboczogodziny w wysokości 22,92 zł.

z wydatkami na wynagrodzenia pracowników wykonujących te zadania, a pismo informujące o szczegółowych zasadach (25.08.2015 r.), odmiennych niż w latach poprzednich nie zostało wykorzystane do rozliczenia dotacji z uwagi, iż przyjął je jako pismo informacyjne. Uważałam, iż wymienione w nim wskaźniki służą Wojewodzie do obliczania wysokości przekazywanych transz przedmiotowej dotacji. Wskazała ponadto, że: nie zgłaszała niedoboru kwoty 2 874, 95 zł, ponieważ była przekonana, że środki dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich zostały wyliczone i były udzielane przez Wojewodę Opolskiego w oparciu o kierowane do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego sprawozdania z liczby zdarzeń w zakresie spraw obywatelskich. W moim przekonaniu dysponenci przedmiotowej dotacji wskazują wydatki na realizację zadań zleconych na podstawie danych, które miały miejsce w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 54-55, 59-60, 218-226, 248-249, 439-446)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród zbadanej próby 32 wniosków o zwrot podatku akcyzowego, w dokumentacji pięciu postępowań prowadzonych na wnioski składane przez producentów rolnych będących spółkami prawa handlowego brak było śladu rewizyjnego dokumentującego weryfikację wniosków pod kątem wyłączeń, o których mowa w art. 3a ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego³⁶. Powyższe świadczy o braku należytej staranności w dokumentowaniu istotnych dla sprawy okoliczności. Osoba przyjmująca wnioski w Urzędzie wyjaśniła, że oświadczenia podmiotów będących osobami prawnymi były składane ustnie, jednak z uwagi na brak podobnej praktyki w zakresie tych oświadczeń, nie zostały sporządzone żadne notatki służbowe. Jednocześnie dodała, iż od 2016 r. przy weryfikacji wniosków o zwrot podatku akcyzowego są składane oświadczenia dotyczące zapisów art. 3a przedmiotowej ustawy przez uprawnione organy, na przygotowanych w tym zakresie drukach znajdujących się w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 371-374, 377-389)

2. Spośród zbadanej próby 32 wniosków producentów rolnych, w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowe uwzględnienie w kwocie zwrotu podatku akcyzowego zakupu oleju napędowego do produkcji rolnej udokumentowanego fakturą VAT nr 680/DB/2014 z dnia 24 lipca 2014 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zwrot podatku przyznaje się za okres 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia stosowanego wniosku. W myśl natomiast art. 6 ust. 3 tej ustawy, do wniosku o zwrot podatku dołącza się faktury VAT albo ich kopie, stanowiące dowód zakupu oleju napędowego w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku. Zatem w sytuacji ww. wniosku, który został złożony 23 lutego 2015 r., faktury dokumentujące zakup oleju napędowego do produkcji rolnej winny potwierdzać ten zakup w okresie od 1 sierpnia 2014 r. do 31 stycznia 2015 r.

³⁶ Zgodnie z art. 3a ust. 1 tej ustawy, zwrot podatku nie przysługuje producentowi rolnemu: będącemu spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, jeżeli ponad połowa kapitału zakładowego spółki ujawnionego w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego została utracona, w tym ponad 1/4 w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku o zwrot podatku; będącemu spółką, w której niektórzy członkowie są w sposób nieograniczony odpowiedzialni za zobowiązania spółki, a ponad połowa jej kapitału zgodnie ze sprawozdaniem finansowym została utracona, w tym 1/4 w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku o zwrot podatku; bez względu na formę spółki, jeżeli istnieją podstawy do ogłoszenia upadłości.

Uwzględnienie ww. faktury z dnia 24 lipca 2014 r. skutkowało wydaniem przez Wójta Gminy decyzji ustalającej w nieprawidłowej wysokości kwotę zwrotu podatku akcyzowego oraz nienależną wypłatą środków dotacji w wysokości 449,43 zł.

Osoba upoważniona przez Wójta do umieszczania na przedkładanych fakturach VAT adnotacji o przyjęciu faktury do zwrotu podatku akcyzowego oraz weryfikująca w Urzędzie wnioski producentów rolnych wyjaśniła, że *przez omyłkę do tego wniosku dołączyła fakturę VAT nr 680/DB/2014 z dnia 24 lipca 2014 r., ponieważ przez przypadek za datę wystawienia faktury przyjęła termin jej płatności, tj. 7 sierpnia 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 371-396)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁷, wnosi o dokonanie - zgodnie z obowiązującymi przepisami - zmiany decyzji nr FN.3153.1.50.2015.MP z dnia 3 marca 2015 r. w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, poprzez naliczenie prawidłowej kwoty zwrotu nieuwzględniającej faktury z 24 lipca 2014 r. oraz rozliczenie z Wojewodą Opolskim dotacji, zgodnie z dokonaną zmianą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Opole, dnia 24 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.