



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **14** kwietnia 2010 r.

**Pan
Wojciech Chojnowski
Wójt Gminy Babiak**

LPO-4100-01-06/2010
P/09/005

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 Poznaniu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy w Babiaku dotyczącą powiązań budżetu gminy Babiak z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami, działalność Urzędu w zakresie powiązań budżetu gminy Babiak z budżetem państwa dotyczących wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.

1. NIK negatywnie ocenia funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej Urzędu. W 2009 r. obowiązywały w Urzędzie przepisy wewnętrzne w postaci Regulaminu organizacyjnego oraz dokument pn. „Procedury kontroli finansowej” wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² określający w sposób ogólny zasady kontroli wewnętrznej. Dokument ten nie opisywał natomiast procedur badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych. Świadczy to o niewywiązaniu się przez kierownika kontrolowanej jednostki z obowiązku wynikającego art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. NIK zwraca uwagę na to, że realizacja zadań związanych z planowaniem, pobieraniem i odprowadzaniem dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz wykorzystaniem otrzymanych dotacji nie została w zakresach czynności powierzona pracownikom. Zdaniem NIK, wskazane wady

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

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

systemu kontroli wewnętrznej przyczyniły się w znaczącym stopniu do powstania niżej opisanych nieprawidłowości oraz uchybień.

2. NIK negatywnie ocenia wywiązywanie się przez Urząd z obowiązków określonych przepisami §§ 4-6 rozporządzenia 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 zadań³. Kontrolowana jednostka nie opracowała planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej. Opracowany został jedynie zbiorczy plan finansowy, obejmujący łącznie wszystkie wydatki na realizację przedmiotowych zadań. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Babiaku (GOPS) został opracowany plan finansowy wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej, jednak Urząd nie przekazał tego planu do Wojewody Wielkopolskiego. Z kolei, realizujący zadania z zakresu administracji rządowej, w tym dochody budżetowe, GOPS nie opracował własnego planu finansowego dochodów budżetu państwa na 2009 r.

NIK zwraca również uwagę, że w ww. planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej dla gminy, opracowanym według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., dochody należne budżetowi państwa zostały, na skutek błędu Skarbnika Gminy, zakwalifikowane w innych paragrafach klasyfikacji budżetowej, aniżeli przewidziane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴.

3. NIK pozytywnie ocenia fakt pobrania przez Urząd dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 41.168 zł (tj. 150,8% planu po zmianach). NIK zwraca jednak uwagę, że w dwóch przypadkach brak było stosownego udokumentowania przesłanek odstąpienia od pobrania opłaty za wydanie dowodów osobistych, co stanowiło naruszenie zasady rzetelności.

Ustalenia kontroli NIK wykazały liczne nieprawidłowości w zakresie rozliczania pobranych dochodów. Niezgodnie z postanowieniem § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej tj. z naruszeniem zasady przekazywania środków według stanu na dzień wskazany w tym przepisie, Urząd ustalał i przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu dochody budżetu państwa. Przyjęty w Urzędzie system rozliczania dochodów z budżetem państwa powodował, że raty przelewów w poszczególnych okresach rozliczeniowych były odpowiednio zawyżone lub zaniżone. Do budżetu państwa, z opóźnieniem została odprowadzona łącznie kwota 7.767,47 zł. Kwota naliczonych, w trakcie kontroli NIK, odsetek z tytułu nieterminowego przekazywania dochodów wyniosła łącznie 13,46 zł i została odprowadzona na rachunek Wojewody Wielkopolskiego.

Podkreślić należy, że w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 kwietnia 2009 r. skierowanym po kontroli przeprowadzonej przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki

³ Dz. U. Nr 135, poz. 955

⁴ Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

w Poznaniu, zawarty został wniosek pokontrolny dotyczący przekazywania na rachunek budżetu państwa zrealizowanych dochodów w prawidłowej wysokości oraz w obowiązujących terminach.

Wskazać również należy, że zgodnie z dyspozycją art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieterminowe przekazywanie do budżetu dochodów należnych Skarbowi Państwa⁵.

NIK zwraca uwagę na wysoki poziom zaległości w dochodach budżetu państwa realizowanych przez GOPS. Na koniec 2009 r. wyniosły one 564,3 tys. zł, z tego 362,1 tys. zł z tytułu wypłat zaliczki alimentacyjnej, zaś 202,2 tys. zł z tytułu wypłat z funduszu alimentacyjnego. Z informacji uzyskanej w toku kontroli NIK od kierownika GOPS wynika, że jednostka ta prowadziła działania windykacyjne wobec dłużników zalegających z należnościami funduszu alimentacyjnego za okres od 1 października 2008 r. do 30 września 2009 r. (w łącznej kwocie 149,8 tys. zł). W ramach działań windykacyjnych, w grudniu 2009 r., wystawione zostały upomnienia. Podkreślić należy, że dłużnikom posiadającym zaległości na łączną kwotę 72,8 tys. zł, upomnienia te nie zostały skutecznie doręczone. Z informacji tej wynika również, że wobec zaległości powstałych w latach 2004-2008, na łączną kwotę 362,1 tys. zł, z tytułu wypłat zaliczki alimentacyjnej, po zaprzestaniu wypłaty zaliczki alimentacyjnej przez komornika, nie prowadzono działań windykacyjnych.

4. NIK pozytywnie ocenia realizację przez Urząd zadań z zakresu administracji rządowej, pomimo stwierdzonych i opisanych niżej nieprawidłowości. W wyniku analizy sprawozdań oraz zapisów ewidencji finansowo-księgowej nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków dotacji celowej przeznaczonej na realizację świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych, zadań związanych z ewidencją ludności, wydawaniem dowodów osobistych oraz obsługą wyborów do Parlamentu Europejskiego.

NIK pozytywnie ocenia zaplanowanie oraz wydatkowanie zgodnie z przeznaczeniem kwoty 442.294,47 zł tytułem zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej. Podkreślić należy, że wypłacona przez Urząd kwota odpowiadała zapotrzebowaniom wynikającym z 694 wniosków złożonych przez producentów rolnych.

NIK negatywnie ocenia natomiast wydatkowanie dotacji w łącznej kwocie 311.419,39 zł (79,5%) przed dokonaniem wymaganej zmiany planu finansowego. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. NIK zwraca uwagę, że dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie szczegółowego badania 70 decyzji administracyjnych, NIK stwierdziła nieprawidłowości świadczące o realizacji przedmiotowego zadania z naruszeniem kryterium rzetelności. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że wnioski stanowiące podstawę wydania decyzji administracyjnych nie podlegały starannej weryfikacji w zakresie kompletności oraz

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.

rzetelności danych w nich zawartych. W toku kontroli NIK stwierdzono m.in., że złożone przez 21 producentów rolnych wnioski zawierały błędne dane o liczbie załączników. W dwóch wnioskach podany został nieprawidłowy adres zamieszkania wnioskodawcy, a w jednym przypadku, we wniosku nie został podany rachunek bankowy. Z kolei jeden z wniosków nie został podpisany przez wnioskodawcę. Powyższe świadczy o tym, że nie w pełni przestrzegana była dyspozycja art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁶.

Szczegółowa analiza wykazała braki w zakresie udokumentowania zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania części dotacji w kwocie 1.898,72 zł (tj.5% objętej badaniem dotacji). Faktury przedstawione na potwierdzenie prawa do zwrotu podatku nie zawierały bowiem danych o kodzie zakupionego oleju. Było to niezgodne z dyspozycją art. 1 ww. ustawy.

Ponadto, ustalenia kontroli NIK wykazały, że kserokopie faktur VAT stanowiące podstawę do zwrotu podatku akcyzowego nie zawierały wymaganej dyspozycją art. 6 ust. 4 ww. ustawy, adnotacji o przyjęciu jej przez Urząd w celu zwrotu części podatku akcyzowego. W aktach spraw brak było również potwierdzenia sporządzenia ww. adnotacji na oryginałach faktur, które zostały zwrócone producentom rolnym. Wyjaśnienia potwierdzające fakt nanoszenia na oryginałach faktur przedmiotowych adnotacji złożył w trakcie kontroli NIK, odpowiedzialny pracownik Urzędu.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również braku wskazania w sentencjach wszystkich decyzji, okresu za który przyznany został zwrot podatku akcyzowego. Ponadto, w uzasadnieniach faktycznych 21 decyzji zamieszczone były wpisy, które nie odpowiadały stanowi faktycznemu m.in. w zakresie ilości zakupionego paliwa.

Z przekroczeniem terminów określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, Urząd dokonał zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym w kwocie 83.221,24 zł. Podkreślić jednak należy, że wypłata kwoty 79.676,07 zł, która nastąpiła z opóźnieniem wynoszącym 21 dni, była spowodowana wpływem części dotacji przekazanej przez Wojewodę Wielkopolskiego dopiero w dniu 21 grudnia 2009 r.

NIK negatywnie ocenia nieprowadzenie w księgach rachunkowych gminy konta służącego do rozliczenia dochodów budżetu państwa, a w księgach rachunkowych Urzędu - kont służących do rozliczenia otrzymanych dotacji celowych na wydatki objęte planem finansowym Urzędu oraz rozrachunków z producentami rolnymi z tytułu zwrotu podatku akcyzowego. Podkreślić należy, że obowiązujący w Urzędzie zakładowy plan kont nie zakładał wyodrębnienia ww. kont w księgach rachunkowych gminy oraz Urzędu. Jest to niezgodne z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla jednostek samorządu terytorialnego.⁷

W ocenie NIK, ze względu na to, że otrzymywane dotacje celowe podlegają rozliczeniu, Urząd powinien prowadzić konta Zespołu 2 „Rozrachunki i roszczenia”.

⁶ Dz. U. Nr 52, poz. 379.

⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

Zarówno operacje gospodarcze związane z otrzymaniem, jak i wydatkowaniem dotacji podlegają wprowadzeniu do ewidencji księgowej z uwzględnieniem kont rozrachunkowych. Każde zdarzenie gospodarcze, które zaistniało w danym okresie sprawozdawczym powinno znaleźć odzwierciedlenie w ewidencji księgowej dotyczącej tego okresu (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸).

W konsekwencji przyjętego sposobu księgowania, w Urzędzie nie były wykazywane zobowiązania wobec podmiotów uprawnionych do otrzymania należnych środków. NIK wskazuje, że taki sposób księgowania nie oddaje rzeczywistego stanu zaistniałych zdarzeń gospodarczych. Brak ujęcia wydanych decyzji w ewidencji księgowej powodował również, że miesięczne sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego Rb-28S były sporządzane nierzetelnie, ze względu na niewykazywanie w nich zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego. Przypadki takie dotyczyły danych odnoszących się do zobowiązań niewymagalnych w rozdziale 01095 § 4430 w kwocie 224.409,96 zł, które wystąpiły według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r., w kwocie 3.545,17 zł (31 maja 2009 r.), 159.458,07 zł (31 października 2009 r.) oraz 79.676,07 zł (według stanu na dzień 30 listopada 2009 r.).

5. Ustalenia kontroli NIK wykazały również niżej omówione nieprawidłowości w zakresie sporządzania miesięcznych sprawozdań budżetowych. W sprawozdaniu z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami Rb-27ZZ za II i IV kwartał 2009 r. wykazane zostały dane o zrealizowanych dochodach w kwotach odpowiednio niższych o 60 zł i 90 zł. Przyczyną nierzetelnego wykazania danych było zawyżenie o kwotę 30 zł wielkości obrotów konta 130-2 wskutek niestosowania zasady czystości obrotów. Obowiązek zachowania na koncie 130 zasady czystości obrotów wynika z treści załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną⁹. W sprawozdaniu tym pomniejszona została wielkość faktycznie zrealizowanych dochodów o kwotę 60 zł, stanowiącą równowartość nadpłaty według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

Z naruszeniem dyspozycji § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r.¹⁰ w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w zbiorczych sprawozdaniach Rb-27ZZ za I, II i III kwartał 2009 r. wykazane zostały zrealizowane dochody w rozdziale 85112. Dane te nie odpowiadały danym ze sprawozdań jednostkowych, sporządzonym przez GOPS, gdyż w § 0970 podana została kwota dochodów wykazanych w sprawozdaniu jednostkowym GOPS, jako suma dochodów zakwalifikowanych w §§ 0970 i 0920 przez GOPS. Podkreślić należy, że nieprawidłowość ta nie została stwierdzona w sprawozdaniu rocznym.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również niewyegzekwowania przez Urząd terminowego wywiązania się przez gminne jednostki organizacyjne z obowiązku składania sprawozdań

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223.

⁹ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

budżetowych. Ustalenia kontroli NIK wykazały opóźnienia w stosunku do terminu określonego w § 1 załącznika nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dotyczyły one sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami Rb-27ZZ. Opóźnienia te wyniosły sześć i trzy dni w przypadku sprawozdań jednostkowych Urzędu za I i II kwartał 2009 r., a w odniesieniu do sprawozdań GOPS – sześć dni (I kwartał 2009 r.) oraz jeden dzień (II i III kwartał 2009 r.).

6. NIK pozytywnie ocenia realizację usług społecznych w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW). Na podstawie szczegółowej analizy realizacji pięciu umów o świadczenie usług społecznych, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie stosowania procedur udzielenia zamówień publicznych określonych w podręczniku Programu integracji społecznej, a także wykonania oraz sfinansowania usług.

Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast sposobu ewidencjonowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją PPWOW. Przyjęty w Urzędzie system pozwalał na jednoczesne wprowadzenie do systemu, z datą wypłaty wynagrodzenia ustalonego na podstawie umowy zlecenia, zarówno kwoty wypłaconej w tym dniu usługodawcy (2.530 zł), jak i odprowadzenia pochodnych od wynagrodzeń (470 zł), które faktycznie były realizowane po upływie od 8 do 26 dni od dnia wypłaty wynagrodzenia.

W Urzędzie nie został również założony wyodrębniony rachunek bankowy dla obsługi finansowej realizowanego w latach 2008-2009 programu PPWOW (nie wydzielono także subkonta do obsługi ww. programu). NIK zwraca uwagę, że obowiązek zawarcia umowy rachunku bankowego wynikał z porozumienia o współpracy przy realizacji PPWOW zawartego w dniu 6 grudnia 2007 r. z Województwem Wielkopolskim.

NIK wskazuje na wadliwe dokonanie w dniu 27 lutego 2009 r. zmian w planie finansowym, polegających na wprowadzeniu do budżetu gminy dochodów i wydatków w kwocie 312.030,32 zł. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że kwota ta została wprowadzona na podstawie zaktualizowanego planu działania gminy w ramach realizacji PPWOW na lata 2008-2009, zatwierdzonego w dniu 9 lutego 2009 r. przez regionalnego koordynatora PPWOW, podczas gdy zawiadomienie Wojewody Wielkopolskiego o przyznaniu dotacji na realizację usług społecznych w kwocie 83.501 zł wpłynęło do Urzędu dopiero w dniu 5 marca 2009 r. (stanowiło ono podstawę do dokonania stosownych zmian w planie).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokonanie aktualizacji systemu kontroli wewnętrznej.
2. Zapewnienie planowania, pobierania, kwalifikowania oraz odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w sposób i w terminach określonych obowiązującymi przepisami.
3. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.
4. Zapewnienie przestrzegania obowiązku dokonywania wydatków na podstawie aktualnego planu finansowego Urzędu.

5. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o zwrocie podatku akcyzowego producentom rolnym (sprawdzanie wniosków, zamieszczanie w decyzjach rzetelnych uzasadnień faktycznych).

6. Wprowadzanie do budżetu gminy dochodów z tytułu dotacji na podstawie decyzji dysponentów części budżetowych.

7. Rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań Rb-27ZZ.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, 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 o 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 Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu 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.