



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pan
Józef Wilkosz
Wójt Gminy Doruchów**

LPO-4100-03-03/2011
P/10/007

tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych na podstawie uchwały Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 12 maja 2011 r.

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 w Urzędzie Gminy w Doruchowie (Urząd), kontrolę w ramach tematu „Powiązania budżetu jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

1. Uregulowania wewnętrzne wprowadzające funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, określone w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², wprowadzone zostały w Urzędzie zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 20 maja 2010 r. Obejmowały one zasady oraz sposób prowadzenia kontroli zarządczej. Nie zawierały natomiast szczegółowych uregulowań dotyczących kontroli prawidłowego wykorzystania środków publicznych otrzymanych z budżetu państwa oraz rozliczania z budżetem państwa pozyskanych przez gminę dochodów.

Zwrócić należy uwagę, że do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie obowiązywał Regulamin organizacyjny wprowadzony uchwałą Rady Gminy Doruchów w dniu 28 lutego 2002 r., podczas gdy stosownie do przepisu art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ od 1 stycznia 2003 r. zadanie to należy do kompetencji Wójta. Regulamin ten nie uwzględniał m.in. zmian organizacyjnych w Urzędzie.

Opisane poniżej nieprawidłowości i uchybienia wskazują, że system kontroli zarządczej w Urzędzie nie był skuteczny.

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

2. NIK pozytywnie ocenia opracowanie planu finansowego, obejmującego kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, określone w informacjach dysponentów części budżetowych, w wymaganej szczegółowości, z podziałem na dochody należne budżetowi państwa i dochody podlegające przekazaniu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo nieotrzymania od Wojewody Wielkopolskiego informacji o kwotach dochodów związanych z realizacją w 2010 r. zadań z zakresu administracji rządowej, Urząd w związku z wykonywaniem ww. zadań zgromadził 23.954 zł, z czego do budżetu państwa odprowadził w prawidłowo wyliczonej wysokości kwotę 14.616 zł.

Szczegółowa analiza dowodów księgowych stanowiących podstawę zaewidencjonowania przekazanych budżetowi państwa dochodów w wybranych pięciu miesiącach oraz badanie terminowości przekazywania do budżetu państwa dochodów wykazało, że dochody w łącznej kwocie 1.325,7 zł (tj. 9,1% dochodów przekazanych) tytułu funduszu alimentacyjnego, odsetek od tego funduszu oraz zaliczki alimentacyjnej, Urząd przekazał do budżetu państwa z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 45 dni, co skutkowało odsetkami ustawowymi (5,28 zł). Nieterminowe przekazanie do budżetu państwa należnych mu dochodów, nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również nierzetelnego sporządzenia sprawozdania zbiorczego Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami za I kwartał 2010 r. Dane wykazane w tym sprawozdaniu nie odpowiadały danym ze sprawozdania jednostkowego sporządzonego przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Doruchowie.

3. NIK nie wnosi uwag do wywiązania się przez Gminę z realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Na ten cel wydatkowana została kwota 3.113,0 tys. zł.

Szczegółowa analiza przekazania i rozliczenia dotacji celowej na realizację zadania związanego ze zwrotem producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej otrzymanej w kwocie 295,3 tys. zł wykazała, że zadanie to było realizowane przez Urząd nie w pełni rzetelnie. Z losowo wybranych 60 (spośród 628) wniosków o zwrot podatku dotacji przeznaczonych na wypłatę producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego, wszystkie były kompletne oraz zostały rozpatrzone (art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁵). Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 568 faktur załączonych do wniosków, stwierdzono, że w uzasadnieniach decyzji o zwrocie podatku (w szczególności w przypadkach, gdy w treści faktur, sprzedawca nie wskazał kodu sprzedanego paliwa CN 2710 19 41 do 2710 19 49), brak było wskazania na jakim dowodzie organ wydający przedmiotową decyzję w powyższym zakresie się oparł, w sytuacji, gdy stosownie do

⁴ Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r., nr 52, poz. 379

dyspozycji art. 1 ww. ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, możliwość zwrotu podatku uzależniona jest właśnie od zaliczenia paliwa do jednego z ww. grupowań. Wszystkie zanalizowane faktury zawierały adnotacje o uzasadnieniu zwrotu podatku przewidziane przepisem art. 6 ust. 4 ww. ustawy, jednak sporządzone one zostały przez pracowników Urzędu, którzy nie posiadali upoważnienia do tych czynności. NIK zwraca uwagę, że do wniosku nr 282 załączone zostały dwa tej samej treści oryginały faktury VAT, które zostały bezkrytycznie przyjęte przez pracownika Urzędu i stanowiły podstawę do zwrotu kwoty 30,60 zł.

NIK pozytywnie ocenia terminowe dokonywanie wypłat zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego oraz terminowe rozliczenie z dysponentem środków budżetowych (Wojewoda Wielkopolski) niewykorzystanej kwoty dotacji 1.778,10 zł.

Zadanie wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizowane było przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Doruchowie (GOPS). W okresie objętym kontrolą, wbrew przepisom Rozdziału drugiego ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ obsługa finansowo- księgowa GOPS prowadzona była przez Urząd, w oparciu o wspólne zasady rachunkowości z planem kont dla Urzędu i GOPS. Skutkiem takiego rozwiązania wypłata świadczeń alimentacyjnych w kwocie 131,1 tys. zł zrealizowana została z rachunku bankowego Urzędu. NIK nie wnosi uwag do terminowości wypłat tych świadczeń.

NIK zwraca uwagę na nierzetelność sporządzonych w Urzędzie kwartalnych sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W sprawozdaniach, dane o liczbie wydanych decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego były niezgodne z liczbą faktycznie wydanych decyzji w poszczególnych okresach sprawozdawczych.

Nadmienić należy, że zadania dotyczące windykacji należności z tytułu funduszu alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej realizowane przez GOPS były przedmiotem odrębnej kontroli NIK. W wyniku tej kontroli, do Kierownika GOPS zostało wystosowane osobne wystąpienie pokontrolne.

4. NIK ocenia negatywnie pod względem legalności i rzetelności wydatkowanie dotacji celowej z rezerwy celowej na usuwanie skutków powodzi, która miała miejsce w 2010 r.

Umową z dnia 28 października 2010 r. na dofinansowanie z dotacji celowej zadania związanego z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. polegającego na odbudowie dwóch mostów na rzece Prośnie i jej starorzeczu w miejscowości Mieleszówka, Gmina otrzymała kwotę 2.800.000 zł na realizację inwestycji w terminie do dnia 10 grudnia 2010 r.

Zaciągnięciem zobowiązania w dniu 5 sierpnia 2010 r. na kwotę 4.294.400 zł poprzez podpisanie umowy z wykonawcą na „usunięcie skutków powodzi – odbudowę dwóch mostów na rzece Prośnie i jej starorzeczu w m. Mieleszówka – zaprojektuj i wykonaj” Pan Wójt przekroczył upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją tego zadania. Według § 3 i załącznika nr 4 do uchwały Rady Gminy Doruchów z dnia

⁶ Dz. U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.

8 lipca 2010 r. Wójt posiadał upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania do kwoty 900.000 zł.

W dniu 28 grudnia 2010 r. Pan Wójt przekazał do MSWiA rozliczenie końcowe z realizacji zadania, w którym jednoznacznie zostało stwierdzone: „Po dokładnych oględzinach na miejscu wykonanych robót w dniu 17 grudnia 2010 r. Komisja stwierdza, że w ramach umowy z wykonawcą oraz umowy dotacyjnej z dnia 28 października 2010 r. zostały wykonane szczegółowo według zestawienia rzeczowo-finansowego robót do wykonania załączonego do wniosku o dotację oraz do umowy dotacyjnej”. Powyższe było sprzeczne ze stanem faktycznym, co zostało potwierdzone w protokole tej samej komisji z dnia 21 grudnia 2010 r. W dokumencie tym zapisano, że do wykonania pozostały jeszcze: „1. dojazdy do mostów zgodnie z niwetą projektu (warstwa ścieralna – układana mechanicznie); 2. roboty ziemne wykończeniowe (pobocza dojazdowe, w obrębie przyczółków umocnienie kamieniem, faszynowanie); 3. bariero-poręczce odcinki przejściowe; 4. estetyka budowy z kolorystyką i uzupełnienie wyposażenia mostów; 5. wszystkie wyżej wymienione prace wykona firma (...) w ramach gwarancji na własny koszt w nieprzekraczalnym terminie 31 maja 2011 r.” Niewykonanie robót wskazanych w protokole odbioru z dnia 21 grudnia 2010 r. potwierdziły też oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK.

Stosownie do postanowień §10 umowy o dotację celową, Urząd bez wezwania zobowiązany był do „dokonania zwrotu całej kwoty dotacji wraz z odsetkami w przypadku niewykonania zadania w terminie do 10 grudnia 2010 r. lub nieuzyskania planowanych efektów określonych umową lub w przypadku nie przystąpienia do realizacji zadania lub opóźnień w jego realizacji tak dalece, że było niemożliwe, aby zostało wykonane w terminie do 30 listopada 2010 r.”

Wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 271 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁷, odpowiedzialności karnej podlega funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne.

5. Analiza udzielenia trzech zamówień publicznych współfinansowanych dotacjami z budżetu państwa wykazała nieprawidłowości i uchybienia w przestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

Przedmiot zamówienia na zadanie pn. „Usuwanie skutków powodzi odbudowa dwóch mostów na rzece Prośnie i je starorzeczu w miejscowości Mieleśzówka – zaprojektuj i wybuduj” o wartości brutto 4.294.400 zł (udział dotacji - 2.800.000 zł) nie został opisany za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego określonego w art. 31 ust. 2 i ust. 4 pkt 3 Pzp, a wartość tego zamówienia nie była ustalona w sposób określony w art. 33 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Wartość zadania w wysokości 3.700.000 zł netto określono na podstawie promesy uzyskanej z MSWiA oraz ogólnych zasad finansowania skutków powodzi. NIK zwraca uwagę, że udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, stanowi naruszenie

⁷ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm

⁸ Dz. U. z 2010, Nr 113, poz. 759 ze zm.

dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

NIK negatywnie ocenia zastosowanie trybu zapytania o cenę przy udzieleniu zamówienia na pełnienie nadzoru inwestorskiego przy realizacji zadania współfinansowanego z budżetu państwa na usuwanie skutków powodzi w 2010 r. Zamawiający ustalił na kwotę 65.000 zł, stanowiącą równowartość 16.931,49 EURO. Wykonanie tego zamówienia wymagało wiedzy specjalistycznej m.in. posiadania dokumentu potwierdzającego przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie i nie było ono zamówieniem dotyczącym usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych. Udzielenie tego zamówienia w trybie zapytania o cenę było niezgodne z przesłankami udzielania tego typu zamówień określonymi przepisem art. 70 Pzp.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy zadania pn. „Budowa boisk sportowych w ramach budowy kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” w Doruchowie” kompletnej dokumentacji budowlanej. Będący w posiadaniu Urzędu dziennik budowy nie był prowadzony zgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 6, § 7 ust. 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁹. Dokument nie zawierał opisów protokołów związanych z budową lub sporządzanych w trakcie wykonywania robót budowlanych. Brak było również adnotacji o prowadzeniu tych protokołów w oddzielnym zbiorze, kierownik budowy nie stwierdził wpisem w dzienniku budowy faktu zamknięcia dziennika, wpisy dokonywane również były na odwrocie ponumerowanych stron dziennika.

NIK zwraca również uwagę, że umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego nad trzema zadaniami współfinansowanymi z budżetu państwa, nie posiadały klauzul zabezpieczających interesy Gminy Doruchów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu:

1. wdrożenie skutecznego systemu kontroli zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem zadań z zakresu administracji rządowej i zleconych ustawami,
2. zapewnienie terminowego odprowadzania na rachunek budżetu państwa należnych dochodów z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
3. podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień dotyczących przyjmowania i rozpatrywania wniosków o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego oraz wyegzekwowanie nienależnie pobranego zwrotu podatku akcyzowego (wniosek nr 282).
4. zapewnienie prawidłowego sporządzania sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,

⁹ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

5. podjęcie działań w celu prawidłowego rozliczenia dotacji na realizację zadania pn. „Usuwanie skutków powodzi odbudowa dwóch mostów na rzece Prośnie i je starorzeczu w miejscowości Mieleszówka – zaprojektuj i wybuduj” ,
6. podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.

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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK 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.