



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4100-001-06/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zuzanna Kaźmierczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87800 z dnia 15 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Obornikach, 64-600 Oborniki, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Szrama, Burmistrz Obornik (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ planowanie i wykorzystanie w 2013 r. dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przez Gminę Oborniki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą sformułowania oceny ogólnej były wyniki kontroli wybranych tytułów dotacji w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo² w kwocie 963.815,72 zł oraz 852 – Pomoc społeczna,³ w kwocie 9.655.200 zł, stanowiących 94,4% ogółu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, otrzymanych przez Gminę Oborniki w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowych zgodnie z przeznaczeniem oraz rzetelne i terminowe ich rozliczenie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- dopuszczeniu do przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu zapotrzebowań na dotacje oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przez dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Obornikach, w sytuacji nieposiadania przez nią stosownego upoważnienia,
- niewystępowaniu do Wojewody Wielkopolskiego o dotacje na realizację zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na wydawaniu decyzji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zadanie dotyczące zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095)

³ Wypłacanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212)

potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej i w konsekwencji finansowaniu tego zadania ze środków własnych,

- zleceniu (w formie umów zleceń) pracownikom Urzędu oraz osobie spoza Urzędu wykonania czynności związanych ze zwrotem podatku akcyzowego mimo przypisania tego zadania do kompetencji Wydziału Finansowego Urzędu, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem kwoty 9,1 tys. zł,

- nierzetelnym prowadzeniu postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przez Gminę Oborniki wybranych dotacji z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.2. Gmina Oborniki nie przekazywała Wojewodzie Wielkopolskiemu, na etapie planowania, informacji o kwotach wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz inne zlecone ustawami w zakresie:

- a) zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (ujętego w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo rozdział 01095),
- b) wypłacania świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (ujętych w dziale 852 Pomoc społeczna rozdział 85212) a także
- c) finansowania kosztów wydawania przez Gminę decyzji potwierdzającej prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych⁴ (dalej: decyzje potwierdzające prawo do świadczenia opieki zdrowotnej).

Podstawą oszacowania wielkości niezbędnych środków na realizację ww. zadań w zakresie pomocy społecznej, realizowanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Obornikach (dalej: OPS lub Ośrodek), były materiały planistyczne, przedłożone Skarbnikowi Gminy na podstawie obowiązku wynikającego z § 2 uchwały⁵ w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Zapotrzebowanie zawierało kalkulację wydatków planowanych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Plan został sporządzony na podstawie dotychczasowego zapotrzebowania a także z uwzględnieniem danych wynikających z rejestrów związanych z realizacją zadania.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że: „Gmina Oborniki na etapie planowania budżetu nie przekazywała do Urzędu Wojewódzkiego oszacowanej wielkości środków wskazanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych w rozdziale 85212. Ośrodek Pomocy Społecznej w momencie otrzymania planu finansowego z projektowaną kwotą wskazaną przez Urząd Wojewódzki nie wносił do Gminy wniosku, iż kwota planu jest za niska, natomiast w ciągu roku

⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

⁵ Uchwała Nr LVII/450/10 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej zmieniona Uchwałą Nr XXV/296/12 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 3 października 2012 r.

budżetowego Ośrodka Pomocy Społecznej składa do Urzędu Wojewódzkiego zapotrzebowanie na brakujące środki”.

Na realizację zadania Wojewoda przyznał Gminie, na etapie planowania, dotację w wysokości 9.330.200 zł, tj. w kwocie o 2,5% niższej od zapotrzebowania oszacowanego przez OPS.

(dowód: akta kontroli str. 5-40, 122-126)

Planowane wydatki na realizację zadań dotyczących zwrotu podatku akcyzowego w rozdziale 01095, ze względu na ich specyfikę, zostały wprowadzone do budżetu w trakcie 2013 r. dwukrotnie na podstawie informacji Wojewody o decyzji Ministra Finansów dotyczącej przyznania środków na ten cel. Kwoty przyznanych dotacji były zgodne z zapotrzebowaniem Gminy, oszacowanym na podstawie wniosków producentów rolnych (na zasadach i w terminach określonych w § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie dotacji na postępowania dotyczące zwrotu podatku akcyzowego⁶).

Gmina nie planowała dotacji na finansowanie kosztów wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej oraz nie występowała do Wojewody Wielkopolskiego o dotację na realizację tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 23-28, 41-50)

- 1.3. Gmina Oborniki otrzymała od Wojewody Wielkopolskiego informacje o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej i ustawie o zmianie ustawy budżetowej, w terminach wynikających z art. 143 i 148 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 35-40)

- 1.4. Informacje o kwotach przyznanych dotacji a także o zmianach w planie dotacji w ciągu roku, wynikające z informacji Wojewody, przekazywane były niezwłocznie OPS - jednostce wykorzystującej dotację. Skarbnik Gminy niezwłocznie przekazywała OPS oraz kierownikom poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu informacje o wprowadzeniu powyższych zmian do budżetu Gminy (na podstawie zarządzeń Burmistrza lub uchwał Rady Miejskiej), wskazując na konieczność uwzględnienia zmian w poszczególnych planach finansowych. Podział środków z dotacji następował zgodnie z zakresem realizowanych zadań, przypisanych na podstawie postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu⁸ i statutu OPS⁹.

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 51-91)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej planowania dotacji z budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2013 r. zastępująca dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Obornikach główna księgowa (posiadająca pełnomocnictwo do zastępowania dyrektora w trakcie jego nieobecności), przekazywała Wojewodzie Wielkopolskiemu

⁶ Rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1339)

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Nadany Zarządzeniem Nr 369/2012 Burmistrza Obornik z dnia 29 czerwca 2012 r. zmienionego Zarządzeniem Nr 405/2012 Burmistrza Obornik z dnia 3 września 2012 r.

⁹ Uchwała Nr XXXI/231/04 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 24 września 2009 r. zmieniony na podstawie Uchwały Nr XX/154/07 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 30 listopada 2007 r.

zapotrzebowania na dotacje w trakcie 2013 r., a także sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania tych zadań.

Podstawą tych działań było pełnomocnictwo¹⁰, udzielone dyrektorowi tej jednostki, na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹, do działania m.in. w zakresie „zarządzania powierzonym majątkiem gminnym oraz reprezentowania jednostki na zewnątrz przed wszystkimi instytucjami i podmiotami, a także składania oświadczeń woli w zakresie zwykłego zarządu”.

Przekazywane Wojewodzie Wielkopolskiemu przez główną księgową OPS zapotrzebowania na dotacje dotyczyły także zadania polegającego na usługach opiekuńczych i specjalistycznych usługach opiekuńczych, zleczanych do realizacji organizacjom pozarządowym (rozdz. 85228), mimo iż zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, przedmiotowe zadanie należało do kompetencji specjalisty ds. pożytku publicznego Urzędu i były ujęte w planie finansowym tej komórki organizacyjnej.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że specjalistyczne usługi opiekuńcze są ujęte w planie finansowym specjalisty ds. pożytku publicznego, odpowiedzialnego za prowadzenie procedury konkursowej w sprawie realizacji zadania, a także za przekazywanie środków i dokonywanie rozliczeń finansowych. Natomiast obsługa merytoryczna zadania (tj. prowadzenie wywiadów społecznych, wydawanie decyzji, kwalifikowanie świadczeniobiorców) jest prowadzona przez OPS. W związku z tym OPS, będąc w stałym kontakcie ze specjalistą i na bieżąco monitorując potrzeby finansowe zadania, wspólnie występuje o środki na jego realizację.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 61, 82, 104-113, 122-128, 200-215, 517-522)

W ocenie NIK, z ww. pełnomocnictwa nie wynika uprawnienie kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej do podejmowania działań należących do kompetencji Burmistrza, dotyczących określania zapotrzebowania na dotacje celowe z budżetu państwa i sprawozdawczości z realizacji zadań zleconych.

2. Z powodu niezaplanowania dotacji na realizację zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na wydawaniu decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej, a także niewystępowania o tę dotację do Wojewody Wielkopolskiego, Gmina Oborniki sfinansowała realizację tego zadania z własnych środków. Koszt wydania w 2013 r. 15 decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej oszacowany został na kwotę 225 zł.

W latach 2011-2012 Gmina Oborniki wydała odpowiednio: 19 i 31 decyzji. Koszty ich wydania oszacowane zostały na kwotę odpowiednio: 323 i 527 zł.

W ocenie NIK, niewystępowanie przez Gminę do Wojewody Wielkopolskiego o dotację na realizację w latach 2011-2013 ww. zadania oraz sfinansowanie go ze środków własnych, nosi znamiona działań niegospodarnych.

Z-ca Burmistrza uzasadnił fakt niewystąpienia do Wojewody o przyznanie dotacji na przedmiotowy cel i jego sfinansowanie ze środków własnych niewielką kwotą potrzebną do realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 12-19, 23-28, 122-127)

¹⁰ Zarządzenie Nr 503/2013 Burmistrza Obornik z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictw Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Obornikach

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

W ocenie NIK, wskazane wyżej okoliczności nie usprawiedliwiają tej nieprawidłowości. W myśl art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹² jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 4 ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, wydawanie decyzji potwierdzających świadczeniobiorcom prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, jest zadaniem zleconym Gminy, finansowanym z dotacji budżetu państwa.

2. Wykorzystanie przez Gminę Oborniki wybranych dotacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2013 r. środki z dotacji na realizację przez Gminę Oborniki zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami zostały wykorzystane w wysokości 11.006.172,23 zł (tj. 97,8% planu po zmianach). Dotacje celowe były przekazywane przez Wojewodę Wielkopolskiego w terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadań:

- w przypadku zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (rozdział 01095) w sposób umożliwiający terminowe dokonanie zwrotu (na zasadach i w terminach wynikających z ustawy o zwrocie podatku akcyzowego¹³),
- w odniesieniu do wypłaty świadczeń (rozdział 85212) – proporcjonalnie, dwa razy w miesiącu, na podstawie miesięcznego zapotrzebowania.

Gmina nie dofinansowała zadania związanego ze zwrotem podatku akcyzowego ze środków własnych. W ciągu roku, na podstawie dwukrotnego szacowania potrzeb (zleconego przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki), Wojewoda przyznał Gminie środki na realizację zadania ujętego w rozdziale 85212 w wysokości oszacowanej przez Gminę (350.000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 33, 41; 46, 106-110, 122-137)

W 2013 r. Gmina Oborniki dokonała zwrotu niewykorzystanej dotacji w rozdziale 85212 w kwocie 223.393,89 zł (2,3% otrzymanej dotacji) ze względu na zmianę okresu zasiłkowego (rozpoczynającego się 1 listopada). Z-ca Burmistrza, wyjaśniając przyczyny niepełnego wykorzystania dotacji, wskazał, że świadczeniobiorcy składają wnioski do końca listopada, a zapotrzebowanie na środki jest zgłaszane do 15 października. Ze względu na fakt wpływu większości wniosków w październiku i listopadzie istnieje trudność w oszacowaniu dokładnej kwoty potrzeb. Zwrot niewykorzystanych środków nastąpił w dniu 7 stycznia 2014 r., a więc w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 122-126, 138)

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 52 poz. 379 ze zm.)

- 2.2. W 2013 r. Gmina Oborniki przekazywała środki budżetowe do OPS, jednostki realizującej zadania finansowane dotacjami w zakresie wypłacania świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, w terminach umożliwiających ich pełne wykonanie.

Środki z dotacji w rozdziale 85212 były przekazywane do OPS w poszczególnych miesiącach (w terminie do 3 dni od momentu wpływu środków na rachunek Urzędu), w wysokości zgodnej z kwotami przekazanymi przez Wojewodę Wielkopolskiego. OPS nie zwracał się do Burmistrza o dodatkowe środki ani o przyspieszenie ich przekazania.

(dowód: akta kontroli str. 122-126, 131)

- 2.3. W celu zwiększenia efektywności i dostępności zadania polegającego na zwrocie podatku akcyzowego Gmina prowadziła współpracę z sołectwami, informując, za ich pośrednictwem, producentów rolnych o możliwości uzyskania zwrotu oraz o zmianach w zasadach jego wypłaty (m.in. w formie plakatów informacyjnych). Skutkowało to m. in. wzrostem liczby składanych wniosków oraz kwot zwracanego podatku.

W celu podniesienia jakości obsługi zadania dotyczącego wypłaty świadczeń, na podstawie art. 27 ust. 6 w zw. z art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁴, Gmina w 2013 r. przekazała OPS kwotę 81.357,39 zł stanowiącą dochód jst odzyskany w związku z działaniami podejmowanymi wobec dłużników alimentacyjnych. Środki te zostały przeznaczone głównie na utrzymanie jednego stanowiska pracy. W celu poprawy dostępności i efektywności ww. zadania, Urząd udostępniał nieodpłatnie OPS pomieszczenie przeznaczone do obsługi klienta, a także podejmowana była współpraca z Urzędem Stanu Cywilnego, w celu ustalenia personaliów osób tracących prawo do świadczenia w wyniku zgonu oraz uzyskania informacji (np. adresów dłużników alimentacyjnych) mających wpływ na sprawną realizację zadań.

Ponadto, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 22a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r o świadczeniach rodzinnych¹⁵ Rada Miejska uchwaliła zasady przyznawania, ze środków Gminy, dodatkowej jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia lub przysposobienia co najmniej dwojga dzieci (w wysokości 1.000 zł). Na tej podstawie w 2013 r. Burmistrz przyznał zapomogi 5 parom bliźniąt w łącznej kwocie 10.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 122-126, 139-142, 517-520)

- 2.4. Otrzymane przez Gminę Oborniki w 2013 r. dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (rozdział 01095) a także wypłacanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212)) wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 144, 197-215, 474)

¹⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 1456

W regulaminie organizacyjnym Urzędu, zadanie związane z rozliczaniem zwrotu podatku akcyzowego przypisane zostało Wydziałowi Finansowemu. Pracownicy Wydziału mieli dostęp do danych dotyczących produkcji rolnej zawartych w programach Pogrun+, GEO-INFO 6iNet ewidencja gruntów. W 2013 r. zostały złożone 534 wnioski o zwrot podatku akcyzowego. Szczegółowym badaniem objęto 54 postępowania, przeprowadzone przez Gminę w przedmiotowym zakresie (10% przeprowadzonych postępowań).

Dane zawarte we wszystkich wydanych decyzjach spełniały wymogi określone w art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. W żadnej z zbadanych spraw nie został przekroczony właściwie skalkulowany roczny limit zwrotu, a wysokość wypłacanych środków była prawidłowo ustalona (zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 4 ust. 1, 2 i 3 ww. ustawy). Wysokość kosztów związanych z realizacją zadania wyniosła 2% kwoty zwrotu (zgodnie z warunkiem określonym w art. 8 ust. 5 cyt. ustawy). Zwrot podatku został dokonany terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 65, 133-137, 148, 363-367)

Sprawozdania i rozliczenie roczne z realizacji przedmiotowego zadania przekazano Wojewodzie w dniu 10 grudnia 2013 r., a więc w terminie wynikającym z rozporządzenia w sprawie dotacji na postępowania dotyczące zwrotu podatku akcyzowego (§ 6 ust. 1 pkt 2). Okresowe rozliczenia dotacji oraz okresowe sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat przekazano odpowiednio w dniach: za I półrocze - 20 maja 2013 r. i za II półrocze w dniu 25 listopada 2013 r., a więc w terminach wynikających z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej a także rejestrów i zestawień prowadzonych w Urzędzie w zw. z realizacją zadania.

(dowód: akta kontroli str. 149-184)

Dyrektor OPS (oraz w czasie jego nieobecności - pracownicy jednostki) został upoważniony m.in. do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach udzielania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia lub przysposobienia dzieci, prowadzenia postępowania i wydawania decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego, sprawach świadczeń rodzinnych a także podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. W OPS funkcjonowała komórka świadczeń rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 86, 111-113, 185-194)

W 2013 r. dotację celową w rozdziale 85212 przeznaczono na sfinansowanie wypłaty:

- 55.690 świadczeń rodzinnych,

(od 2011 następował coroczny spadek liczby rodzin pobierających świadczenia rodzinne i zasiłek rodzinny a także liczby wypłacanych świadczeń, wynoszących odpowiednio w 2011 r. - 60.464 a w 2012 r. - 58.796),

- 3.843 świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłacanych 303 osobom, (od 2011 następował coroczny wzrost liczby wypłacanych świadczeń i korzystających z nich osób: w 2011 wypłacono 3.387 świadczeń 275 osobom a w roku 2012 - 3.546 świadczeń 282 osobom),

- 2.603 składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczenia społecznego,

(w okresie 2011-2013 nastąpił wzrost opłacanych składek od 1.376 i 2.497 w roku 2012).

Kwota wykorzystanej na ten cel dotacji wyniosła w latach 2011-2013 odpowiednio: 9.046.699,89 zł, 9.515.979,55 zł i 9.431.806,11 zł.

W Gminie Oborniki w okresie 2011-2013 następował coroczny spadek liczby wypłacanych świadczeń w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (od 162 do 150). Kwota przyznanej i wykorzystanej dotacji była w analizowanym okresie zróżnicowana, a jej wysokość zależna od rozkładu poszczególnych rodzajów udzielonej pomocy (i związanych z nimi kwot) w strukturze wypłaconych świadczeń. W OPS do realizacji zadania przypisano średnio w roku 4 etaty. Koszty obsługi świadczeń były w badanym okresie zróżnicowane – zależne od kwoty wypłacanej pomocy, przy czym w roku 2012 nastąpił wyraźny wzrost kosztów obsługi jednego świadczenia/ składki, utrzymujący się również w 2013 r.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że na skutek zmian w 2012 r. przepisów ograniczone zostało prawo do uzyskania pomocy finansowej a w konsekwencji nastąpił spadek liczby wypłacanych świadczeń. Dodał, że kilkukrotne zmiany zasad ich przyznawania spowodowały nie tylko konieczność dokonywania zmian, uchyleń lub wydawania nowych decyzji, ale także wymusiły zintensyfikowanie kontaktu ze świadczeniobiorcami oraz instytucjami zewnętrznymi (np. ZUS). W efekcie podejmowanych obligatoryjnie działań znacznie wzrosły przede wszystkim koszty usług pocztowych.

W okresie 2011-2013 corocznie spadała liczba wypłacanych składek i świadczeń w relacji do liczby etatów obsługujących zadanie (o 2,3% w 2012 r. i o 4,5% w roku 2013), niemniej jednak w badanym okresie na jeden etat przypadała obsługa średnio 15.477¹⁶ wypłaconych świadczeń/składek. Corocznie średnio o 2% spadał również wskaźnik ściągłości zaległości alimentacyjnych w relacji do kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (głównie z uwagi na coroczny wzrost kwoty wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego). W opinii Z-cy Burmistrza OPS wyczerpał prawne możliwości wyegzekwowania należności alimentacyjnych i na spadek efektywności podejmowanych działań nie miał bezpośredniego wpływu. Opinię uzasadnia wpływem czynników typowo gospodarczych, np. rosnącym bezrobociem, o czym świadczą efekty prowadzonych wywiadów alimentacyjnych – znaczna część dłużników pozostaje bez pracy i niejednokrotnie są oni klientami pomocy społecznej.

W latach 2011-2013 następował coroczny zdecydowany wzrost liczby decyzji ostatecznych wydawanych przez SKO, pozostawiających w mocy decyzję organu Gminy (z 35% do 86% w ostatnim badanym roku) i coroczny spadek liczby decyzji uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia (z 19% do 9%).

W Gminie nie gromadzono danych na temat liczby gospodarstw, którym wypłacono świadczenia lub opłacono składki w relacji do liczby gospodarstw domowych ogółem. Nie analizowano również zmian średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego mieszkańca przed i po jego uzyskaniu. Zdaniem NIK, ww. dane mogłyby ułatwić Gminie analizę wpływu świadczeń na sytuację materialną świadczeniobiorców (zwłaszcza w kontekście realizacji założeń strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych Gminy

¹⁶ Z tego w roku 2011 – 15.963, 2012 – 15.585 a w 2013 – 14.883

Oborniki na lata 2008-2013, określonych w priorytecie I. Poprawa warunków funkcjonowania rodziny).

(dowód: akta kontroli str. 197-215, 238, 422, 439, 456, 517-520)

OPS składał Radzie Miejskiej coroczne sprawozdanie z działalności jednostki. W dokumencie wskazywano liczbę i rodzaj wypłaconych świadczeń, liczbę świadczeniobiorców objętych poszczególnym rodzajem pomocy oraz wysokość środków przeznaczonych na wypłatę poszczególnych świadczeń. Ponadto omawiano uregulowania prawne decydujące o przyznaniu poszczególnych świadczeń, w ten sposób obrazując rozkład rodzajowy i ilościowy udzielonej pomocy. Przy tej okazji OPS dokonywał każdorazowo analizy przyczyn istniejących problemów społecznych.

W 2013 r. Ośrodek przedłożył również sprawozdanie z realizacji obowiązującej w Gminie strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych, a także ocenę zasobów pomocy społecznej. Posługując się szeregiem danych za lata poprzednie, rok bieżący i przy określeniu prognozy osiąganych wielkości w roku kolejnym (finansowych i statystycznych), dokonano analizy sytuacji pomocy społecznej w Gminie Oborniki, wskazując działania wymagające podjęcia. Do dnia 18 marca 2014 r. do Rady Miejskiej nie wpłynęły sprawozdania za 2013 r. (ustalony w strategii termin obligował OPS do złożenia sprawozdania raz w roku, do końca marca).

Ponadto OPS, na podstawie obowiązujących zasad kontroli zarządczej¹⁷, przedkładał Burmistrzowi Gminy sprawozdania z realizacji celów Ośrodka w danym roku, jednocześnie informując o założeniach na rok następny. W sprawozdaniu za 2013 r. poinformowano m.in. o realizacji założeń dotyczących usamodzielnienia życiowego osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej (osiągnięto założony poziom 30%), o osiągnięciu założonego wskaźnika (9%) relacji kwot wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych w stosunku do wypłaconych świadczeń alimentacyjnych a także o prawidłowości wydawanych decyzji dla osób korzystających ze świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego (osiągnięto wskaźnik 99,4% przy założeniu 100%). NIK zwraca jednak uwagę na zasadność informowania również o sposobie dokonywanego pomiaru, zwłaszcza w odniesieniu do mierników, których interpretacja nie jest jednoznaczna (np. odsetek osób i rodzin, których sytuacja uległa poprawie)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 247-324, 328)

Zadanie dotyczące wydawania decyzji potwierdzającej prawo do świadczenia opieki zdrowotnej było realizowane przez pracowników Urzędu a także OPS. Dokumentacja niezbędna do wydania decyzji, w tym wywiady środowiskowe, były przygotowywane przez pracowników socjalnych OPS, którym przydzielono rejony zamieszkania świadczeniobiorców. W Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym Urzędu prowadzony był rejestr wydanych decyzji. W Gminie Oborniki nie gromadzono danych na temat liczby osób uprawnionych do przedmiotowego świadczenia. Decyzje wydawane w latach 2011-2013 w każdym przypadku dotyczyły świadczenia przyznawanego po

¹⁷ Zarządzenie Nr 614/2013 Burmistrza Obornik z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Obornikach

¹⁸ W odniesieniu do celu dotyczącego usamodzielnienia życiowego osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz ich integracji społecznej (zwiększeniu efektywności i skuteczności świadczonych usług) wskazano sposób pomiaru polegający na wskazaniu odsetka osób i rodzin, których sytuacja uległa poprawie w stosunku do wszystkich osób otrzymujących wsparcie

raz pierwszy. Nie wydawano decyzji odmownych, żadna z decyzji nie została zmieniona ani uchylona.

(dowód: akta kontroli str. 127, 325-326)

W 2013 r. Urząd nie podlegał kontrolom zewnętrznym dotyczącym tematu niniejszej kontroli. Nie przeprowadzano zadań audytowych w przedmiotowym zakresie (m.in. z uwagi na dłuższą absencję audytora). Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że działalność OPS jest monitorowana m.in. na podstawie przedkładanych systematycznie dokumentów. W latach ubiegłych jednostka była wielokrotnie objęta kontrolami zewnętrznymi a na kolejne lata planowany jest jej audyt wewnętrzny. W 2013 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zleconych ustawami.

(dowód: akta kontroli str. 327-335, 338, 517-520)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej wykorzystania wybranych dotacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2013 r. Burmistrz Gminy Oborniki zlecił pracownikom Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego oraz osobie niezatrudnionej w Urzędzie wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej związanych ze zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych. W tym celu zawartych zostało 8 umów zleceń i wypłacone wynagrodzenie w łącznej kwocie 9.080,06 zł.

W § 27 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego określono, że do zadań Wydziału Finansowego należą m. in. czynności związane ze zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych. Żadnemu z pracowników Wydziału Finansowego nie przypisano (w zakresie czynności) ww. zadań.

W ocenie NIK, wydatkowanie przez Burmistrza kwoty 9.080,06 zł, za wykonanie zleconych (w formie umów zleceń) zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego, w sytuacji, gdy należały one do kompetencji Wydziału Finansowego Urzędu, nie było gospodarne.

Skarbnik Gminy, kierująca pracą Wydziału Finansowego, do której obowiązków (na podstawie § 21 pkt 9 regulaminu) należało sporządzanie i aktualizacja indywidualnych zakresów czynności pracowników Wydziału, wyjaśniła, że zadanie zostało na podstawie regulaminu, przypisane Wydziałowi z uwagi na fakt dostępu pracowników do danych producentów rolnych. Jednakże z uwagi na złożoność zadań Wydziału, a także ich nadmiar w terminach rozliczania podatku akcyzowego, przedmiotowe czynności nie zostały przypisane żadnemu z pracowników. Powodem zlecenia zadania osobie spoza Urzędu była, poza obciążeniem bieżącymi zadaniami pracowników Wydziału, także ich absencja chorobowa. Zdaniem Skarbnik, rozliczenie kosztów realizacji zadania (w tym wynagrodzeń wypłaconych na podstawie zawartych umów zlecenia) zostały pokryte z dotacji z budżetu państwa (zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego).

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 65, 340-367)

W ocenie NIK, wyjaśnienia Skarbnik nie usprawiedliwiają ww. nieprawidłowości.

2. We wszystkich 54 objętych kontrolą postępowaniach w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, wydawane były postanowienia o możliwości wypowiedzenia się strony odnośnie zebranych dowodów, w terminie 7 dni od momentu odebrania

postanowienia, stosownie do art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ (dalej: Kpa). W sześciu sprawach²⁰, spośród 54 objętych kontrolą, decyzje w sprawie zwrotu podatku akcyzowego (na łączną kwotę 36.851,97 zł) wydane zostały przed upływem 7 dni, wskazanych w postanowieniach, na wypowiedzenie się stron odnośnie zebranych materiałów lub przed skutecznym ich doręczeniem.

Skarbnik Gminy, kierująca Wydziałem Finansowym, któremu na podstawie § 27 ust. 1 pkt 17 regulaminu organizacyjnego Urzędu przypisano czynności związane ze zwrotem podatku akcyzowego, powołując się na terminy odbioru postanowień i terminy odbioru decyzji, wyjaśniła, że tylko w jednym przypadku nie został dochowany termin 7 dni od momentu odebrania postanowienia do momentu odbioru decyzji, (wskazując na zbyt późne wysłanie postanowienia). Wyjaśniła, że w przedmiotowych postępowaniach żaden z producentów rolnych nie odwołał się od decyzji, nie skorzystał również z możliwości wypowiedzenia się odnośnie zebranego materiału. Wskazała również na konieczność każdorazowego wydania decyzji w terminie 30 dni od momentu złożenia wniosku przez producenta rolnego (wynikający z art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego).

(dowód: akta kontroli str. 363-419)

W ocenie NIK, wskazana argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Wydanie przez Burmistrza Obornik 6 decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, przed upływem 7 dni na wypowiedzenie się stron lub przed doręczeniem postanowienia, naruszało zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, określoną w art. 10 § 1 Kpa.

3. W trzech postępowaniach w sprawie²¹ zwrotu podatku akcyzowego, spośród 54 objętych kontrolą, w aktach sprawy nie było dowodów, że pracownik dokonywał potwierdzenia wskazanej we wniosku powierzchni użytków rolnych, będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego, porównując wskazane we wniosku dane z ewidencją gruntów i budynków (na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego). W 3 kolejnych sprawach²², w których użytki dzierżawione były z Nadleśnictwa, nie udokumentowano sprawdzenia tego faktu z rejestrem dzierżaw.

Przepis art. 67 § 1 Kpa stanowi, że organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba, że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w przypadku wniosków składanych przez przedsiębiorstwa rolne lub rolnicze spółdzielnie nie dołączano wydruków z ewidencji gruntów z uwagi na ich obszerność. W przypadku dzierżawy gruntów z Nadleśnictwa fakt ten potwierdzano sprawdzeniem w odpowiednim rejestrze. Skarbnik zadeklarowała, że obecnie a także w przyszłości powyższe czynności będą potwierdzane w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 132-137, 363-367)

¹⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²⁰ Sprawy oznaczone numerem 64, 216, 284, 402, 477 i 485 w zbiorczym zestawieniu wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w 2013 r.

²¹ Sprawy oznaczone numerem: 474, 477 i 485 w ww. zestawieniu

²² Sprawy oznaczone numerem: 81, 129 i 305 w ww. zestawieniu

4. W jednym postępowaniu w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, spośród 54 objętych kontrolą, wydano decyzję, mimo iż wniosek złożyła osoba, której umocowanie nie wynikało ze znajdujących się w aktach dokumentów. Wniosek w sprawie zwrotu podatku akcyzowego został złożony przez członka zarządu spółki. Z załączonej do wniosku informacji z KRS wynikało, że spółkę z o.o. może reprezentować, w przypadku zarządu wieloosobowego, (jaki wystąpił w przedmiotowej sprawie), co najmniej dwóch członków zarządu lub członek zarządu z działający z prokurentem. Na podstawie przedmiotowej decyzji Urząd zwrócił spółce podatek akcyzowy w kwocie 23.750 zł.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zgodnie z powziętą na podstawie rozmowy telefonicznej informacją, z wewnętrznych uregulowań spółki wynika podział spraw, w których możliwa jest reprezentacja spółki tylko przez członka zarządu. W ocenie NIK, w trakcie weryfikacji przedmiotowej sprawy do obowiązku Gminy należało (zgodnie z art. 77 § 1 Kpa) w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć materiał dowodowy.

Skarbnik zadeklarowała weryfikację wniosków na podstawie danych wynikających z KRS lub odrębnych dokumentów regulujących sytuację spółki.

(dowód: akta kontroli str. 363-367, 373-384)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wszystkich decyzjach w sprawie zwrotu podatku akcyzowego (54 badanych) i większości postanowień o możliwości wypowiedzenia się strony w zakresie zebranego materiału dowodowego (33 spośród 54 badanych), powoływano się na nieobowiązujący publikator tekstu jednolitego Kpa (Dz.U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Od 27 lutego 2013 r. obowiązywał tekst jednolity (Dz.U. z 2013 r. poz. 267). Skarbnik Gminy wyjaśniła ten fakt niedokładnym sprawdzeniem obowiązującego publikatora.

(dowód: akta kontroli str. 363-369)

3. Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu
faktycznego

Gmina Oborniki prawidłowo i rzetelnie sporządziła kwartalne sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2013 r. Sprawozdanie to zostało terminowo przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 446-513)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli²³, wnosi o:

1. zapewnienie przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji o wysokości środków z budżetu państwa niezbędnych do realizacji przez Gminę

²³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

zadań zleconych, a także sprawozdań z ich realizacji, przez osoby do tego upoważnione,

- 2 występowanie do Wojewody Wielkopolskiego o dotację na sfinansowanie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na wydawaniu decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej,
- 3 zwiększenie nadzoru nad rzetelnością prowadzonych postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, a także wydawanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego z poszanowaniem zasady czynnego udziału strony w tym postępowaniu,
- 4 zapewnienie realizacji zadań dotyczących zwrotu podatku akcyzowego przez pracowników Urzędu, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, na podstawie umowy o pracę.

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 Poznaniu.

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 21 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.

Poznań, dnia 27 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis