



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4100-001-07/2014

P/14/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

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 | Izabela Chlebowska-Gąszczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87799 z dnia 15.01.2014 r. [dowód: akta kontroli str.1-2] |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, ul. Rynek 1, 62-020 Swarzędz (dalej: Urząd). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Anna Tomicka, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz (dalej: Burmistrz). [dowód: akta kontroli str. 3-5] |

II. Ocena kontrolowanej działalności

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

Uzasadnienie oceny ogólnej Podstawą sformułowania oceny ogólnej były wyniki kontroli wybranych tytułów dotacji w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 750 – Administracja publiczna, 751 - Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa oraz w dziale 852 – Pomoc społeczna².

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowych zgodnie z przeznaczeniem oraz rzetelne i terminowe sporządzenie sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

– sposobu realizacji zadania dotyczącego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, w zakresie weryfikacji złożonych wniosków oraz nadzoru nad jego realizacją,

– niewystępowania o dotację na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w sytuacji finansowania ich środkami własnymi,

– dopuszczenia do przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu zapotrzebowań na dotacje celowe z budżetu państwa i sprawozdań z ich realizacji przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej, bez posiadania przez nią stosownego

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

² Badaniem objęto wybrane tytuły w rozdziale 01095 (Pozostała działalność), 75011 (Urzędy wojewódzkie), 75101 (Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa), 85203 (Ośrodki wsparcia) oraz 85212 (Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego). Kwoty wydatkowane w tych rozdziałach stanowiły 96% ogółu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, otrzymanych przez Gminę Swarzędz w 2013 r.

upoważnienia organu wykonawczego gminy do dokonywania tego rodzaju czynności.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przez Gminę Swarzędz wybranych dotacji z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 2 uchwały Rady Miejskiej z 28.09.2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej³, kierownicy referatów, pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach w Urzędzie oraz kierownicy jednostek budżetowych (w tym m.in. Ośrodek Pomocy Społecznej „OPS”) i instytucji kultury zobowiązani zostali, w terminie do 30 września poprzedzającego rok budżetowy, do opracowania i przedłożenia założeń do rzeczowo-finansowych planów dochodów i wydatków, materiałów kalkulacyjnych niezbędnych na etapie przygotowania projektu uchwały budżetowej.

[Dowód: akta kontroli: 6-16]

Pismem z dnia 28.08.2012 r. Burmistrz wydała dyspozycję, aby przy opracowywaniu projektu budżetu, m.in. za podstawę planowania wydatków w roku 2013, przyjęć plan na rok 2012 (po zmianach), wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w wysokości 2% (wstępnie) oraz planowany wskaźnik inflacji 2,7%.

[Dowód: akta kontroli: 15-16]

Na etapie planowania Gmina Swarzędz nie przekazała Wojewodzie Wielkopolskiemu, informacji o kwotach wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami (w dziale 750 i 852), które w uchwale w sprawie budżetu Miasta i Gminy Swarzędz⁴, przyjęte zostały w oparciu o pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19.10.2012 r. W piśmie tym Wojewoda poinformował o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Łączna kwota dotacji na zadania w tym zakresie wynosiła 7.068.521 zł, z tego w dziale 750, rozdział 75011 (Administracja publiczna, urzędy wojewódzkie) 220.900 zł oraz w dziale 852 (pomoc społeczna) 6.847.621 zł. Ponadto, zgodnie z pismem Krajowego Biura Wyborczego z dnia 12.10.2012 r. uwzględniono kwotę 7.328 zł na finansowanie kosztów prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców.

[Dowód: akta kontroli: 17-72]

Informacje o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. oraz w ustawie budżetowej i ustawie o zmianie ustawy budżetowej, Urząd otrzymał od dysponentów części budżetowych, w terminach wynikających z art. 143 i 148 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Informacje te, przekazane zostały komórkom realizującym zadania z zakresu administracji rządowej (tj. wydziałom Urzędu oraz OPS).

[dowód: akta kontroli str. 24-31]

³ Uchwała Nr LXIV/397/2010 z dnia 28.09.2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i szczególności materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

⁴ Uchwała Nr XXXVI/335/2012 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy Swarzędz na rok 2013 (załącznik nr 5 do uchwały).

⁵ Dz. U. z 2013, poz. 885.

W zakresie wielkości niezbędnych środków (dotacji celowej) na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, sporządzone zostały 2 wnioski⁶ przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu w trybie wynikającym z § 2 rozporządzenia 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 wypłatę⁷. Środki te określone zostały na podstawie wniosków złożonych przez producentów rolnych i wydanych w tym zakresie decyzji. Plan dotacji celowej w dziale 010, rozdział 01095 § 2010 wynosił 314.716,50 zł.⁸

[Dowód: akta kontroli: 32, 41, 403-406]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2013 r. Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu przekazywał bezpośrednio do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu (dalej „WUW”):
 - a. na etapie planowania⁹, informacje w zakresie niedoboru środków w 2013 r. w stosunku do planu po zmianach (w tym w rozdz. 85212, § 2010)¹⁰,
 - b. zapotrzebowania na środki finansowe w dziale 852 (prośby o zwiększenie planu)¹¹,
 - c. kwartalne sprawozdania: rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych oraz z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

[Dowód: akta kontroli: 73-111, 116, 123-156, 263]

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz udzieliła Dyrektorowi OPS, na podstawie art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² pełnomocnictwo z dnia 11 czerwca 2010 r. m.in. do działania w zakresie kierowania i organizowania pracy tej jednostki oraz do prowadzenia jej gospodarki finansowej zgodnie z ustawą o finansach publicznych i uchwałą budżetową Rady Miejskiej¹³.

[Dowód: akta kontroli: 112-115]

Burmistrz wyraziła stanowisko, że Dyrektor i jej zastępca wszystkie działania podejmowały zgodnie z udzielonymi upoważnieniami i pełnomocnictwem. Pracownicy Ośrodka realizujący bezpośrednio ww. zadania, dokonywali bieżącej analizy potrzeb i przekazywali drogą elektroniczną zapotrzebowania na niezbędne środki finansowe (na podstawie wypracowanej praktyki) bezpośrednio do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego Wydział Polityki Społecznej. Dyrektor, na podstawie posiadanego upoważnienia i pełnomocnictwa wprowadzała odpowiednie zmiany w planie finansowym i informowała o dokonanych zmianach Burmistrza. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu

⁶ Wniosek z dnia 12.03.2013 r. oraz z dnia 16.09.2013 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1339.

⁸ Pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25.04.2013 r. (202.551,30 zł) oraz pismo z dnia 16.10.2013 r. (112.165,20 zł).

⁹ w odpowiedzi na pismo WUW - Wydziału Polityki Społecznej - nr PS-I.3111.24.2013.9 z dnia 17.04.2013 r.

¹⁰ odpowiednio z dnia 26 sierpnia i 6 maja 2013 r.

¹¹ pocztą elektroniczną.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹³ Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz poza pełnomocnictwem na podstawie art. 47 ustawy o samorządzie gminnym udzieliła Dyrektorowi i Zastępcy Dyrektora OPS również upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej składane są wojewodzie w formie elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli: 117-122]

NIK wskazuje, że udzielone 11 czerwca 2010 r. Dyrektorowi OPS pełnomocnictwo nie obejmuje kompetencji Burmistrza do wykonywania czynności związanych z określaniem zapotrzebowania na dotacje celowe z budżetu państwa i sprawozdawczością z realizacji zadań zleconych.

2. Na podstawie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴, Burmistrz w 2013 r. wydała 15 decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej oraz 4 decyzje odmawiające prawa do świadczeń opieki zdrowotnej i 1 decyzję postanawiającą wygasić własną decyzję ostateczną przyznającą prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

[dowód: akta kontroli str. 188-207]

Wydawanie decyzji, o których mowa w art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, należy do zadań zleconych gminy (art. 7 ust. 2), na sfinansowanie których gmina powinna otrzymać dotację z budżetu państwa (art. 7 ust 4).

Urząd nie wnioskował o udzielenie dotacji (art. 7 ust 4) na finansowanie kosztów wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe.

Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy, Urząd nie wnioskował o udzielenie dotacji, z uwagi na fakt, że czynnościami związanymi z wydawaniem tych decyzji zajmowali się pracownicy OPS, jako osoby posiadające wiedzę niezbędną do przygotowania projektów tych decyzji. Koszty, w wysokości ok. 600 zł zostały w 2013 r. sfinansowane ze środków własnych Gminy, będących w dyspozycji OPS. Zgodnie z wyjaśnieniem Pani Burmistrz „z uwagi na niski wydatek, Burmistrz (...) nie wnioskował do Wojewody o przyznanie dotacji z tego tytułu.”

[dowód: akta kontroli str. 230-247]

W latach 2011-2012 Burmistrz wydał odpowiednio 17 i 24 decyzje. Koszty ich wydania oszacowane zostały na kwotę odpowiednio 680 zł i 960 zł.

[dowód: akta kontroli str. 187]

W ocenie NIK, niewystępowanie o dotację na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w sytuacji finansowania ich ze środków własnych, nosi znamiona niegospodarności.

2. Wykorzystanie przez Gminę Swarzędz wybranych dotacji

Opis stanu faktycznego

Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (w dziale 010, 750 i 852) przekazywane były przez wojewodę, a następnie przez Urząd do OPS, w terminach umożliwiającym pełne i terminowe ich wykonanie.

¹⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027

[dowód: akta kontroli str. 208-237, 248-250]

Urząd dofinansował ze środków własnych realizację następujących zadań z zakresu administracji rządowej:

a. w dziale 750, rozdział 75011 – dofinansowanie ze środków własnych gminy wynosiło 197.163,77 zł (dotacja w wysokości 224.442 zł).

Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy, w dotacji Wojewoda Wielkopolski nie przewidział podwyżek dla pracowników wykonujących prace z zakresu administracji rządowej. „Biorąc pod uwagę wysokość wynagrodzeń pracowników realizujących zadania własne Gminy i pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, chcąc wyrównać dysproporcje, przyznaliśmy podwyżki ze środków własnych Gminy”.

W 2013 r. w realizację zadań z zakresu administracji rządowej zaangażowanych było 9,5 etatów¹⁵.

[dowód: akta kontroli str. 117-122, 230-237]

Ponadto, Burmistrz wyjaśniła, że zwiększenie wysokości wynagrodzeń pracowników realizujących zarówno zadania własne gminy jak i zadania zlecone, nastąpiło w celu wypełnienia obowiązku spoczywającego na gminie, jako pracodawcy, w zakresie równego traktowania pracowników (art. 18^{3a} § 1 kodeksu pracy) oraz przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 94 pkt 2b kodeksu pracy). Wynagrodzenia ww. pracowników dostrzegalnie odbiegały od wynagrodzenia innych pracowników wykonujących pracę o takiej samej wartości. W przypadku nie dokonania podwyżek, zgodnie z wyjaśnieniem, istniało zagrożenie zaprzestania wykonywania przyjętych zadań z zakresu administracji rządowej. Burmistrz dodała, że wprawdzie gmina nie ma obowiązku finansowania zadań zleconych ze środków własnych, niemniej jednak, jako na pracodawcy, spoczywają na niej określone obowiązki. „Przyjmując pogląd o niemożności dokonania podwyżki wynagrodzeń, Gmina zmuszona zostałaby do zmniejszenia liczby etatów, co w konsekwencji skutkowałoby spadkiem jakości i dostępności dla mieszkańców Gminy realizowanych przez nią zadań własnych oraz z zakresu administracji publicznej, co należy uznać za sytuację niedopuszczalną i sprzeczną z interesami wspólnoty samorządowej.” Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy, nie zwracano się do Wojewody o zwiększenie środków na ten cel, ponieważ w budżecie Gminy zostały zapewnione środki własne.

[dowód: akta kontroli str. 230-247]

b. w dziale 751, rozdział 75101 - dofinansowanie ze środków własnych gminy wynosiło 1.075,69 zł (dotacja w wysokości 7.328 zł) i dotyczyło pokrycia składek naliczanych od wynagrodzeń. W 2012 r. dotacja na aktualizację stałego rejestru wyborców nie została w pełni wykorzystana, z uwagi na fakt, że składki naliczone od wynagrodzeń (dotyczące ZUS) zostały zapłacone w ustawowym terminie, tj. do 5 stycznia 2013 r. Niewykorzystana w 2012 r. część dotacji, w wysokości 1.075,69 zł, w miesiącu styczniu 2013 r. została zwrócona do dysponenta części (Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Poznaniu) i zapłacona ze środków własnych gminy. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza „dotacje w latach

¹⁵ Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego - USC (1 etat), Zastępca Kierownika USC (1 etat), Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich (1 etat), stanowisko ds. ewidencji ludności (2 etaty), stanowisko ds. dowodów osobistych (3 etaty), stanowisko ds. działalności gospodarczej (0,6 etatu), stanowisko ds. budownictwa w Referacie Architektury i Urbanistyki (0,4 etatu), stanowisko ds. obrony cywilnej (0,5 etatu).

poprzednich na powyższy cel były wykorzystane w całości, sytuacja w roku 2012 miała miejsce po raz pierwszy.”

[dowód: akta kontroli str. 117-122, 230-237]

c. Dofinansowanie ze środków własnych dotyczyło również rozdziału 85203 (w kwocie 16.718,73 zł - w zakresie finansowania Środowiskowego Domu Samopomocy (ŚDS) oraz rozdziału 85212 (w kwocie 14.565 zł - w zakresie świadczeń rodzinnych oraz 18.147 zł - świadczeń z funduszu alimentacyjnego¹⁶).

Wysokość dotacji dotycząca finansowania ŚDS uzależniona jest, zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora OPS, od ilości uczestników w miesiącu poprzednim, natomiast koszty obsługi zadania w dziale 85212 (zakresie świadczeń rodzinnych) przekroczyły w 2013 r. wartość określoną w art. 33 ust 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁷. W związku z tym, iż koszty obsługi wzrastają (utrzymanie pomieszczeń, przesyłki pocztowe, ceny materiałów biurowych itp.) wynikająca z uregulowań kwota, zgodnie z wyjaśnieniem, była niewystarczająca.” Ponadto, Burmistrz wyjaśniła, że „(...) niewywiązywanie się przez gminę z terminowego regulowania różnych opłat narażałoby gminę na jeszcze większe straty, zatem konieczne było pokrycie brakujących kwot ze środków własnych gminy.”

[dowód: akta kontroli str. 233, 238-250]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej wykorzystania wybranych dotacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd nie zwracał się do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie kwot dotacji na realizację w 2013 r. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w dziale 750.

W ocenie NIK, niewystępowanie do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w sytuacji, gdy gmina zmuszona była do ich finansowania ze środków własnych (dział 750) oraz niewykorzystanie dotacji i finansowanie zadania ze środków własnych (dział 751) nosi znamiona działań niegospodarnych.

[dowód: akta kontroli str. 230-237]

2. Szczegółową analizą objęto wykorzystanie dotacji celowej na zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, w kwocie 233.788,03 zł, stanowiącej 76% łącznej kwoty dotacji (308.545,59 zł). W wyniku badania 30 postępowań w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego, spośród 153 prowadzonych w Urzędzie w 2013 r. ustalono, że:

¹⁶ Kwota 18.147 zł dotycząca obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego pokryta została z dochodów własnych gminy, o których mowa w art. 27 ust 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (j. t. Dz. U. z 2012, poz. 1228).

¹⁷ j. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

– w jednym postępowaniu Urząd ustalił i zwrócił producentowi rolnemu część podatku akcyzowego w kwocie niższej o 11.842,26 zł od należnej¹⁸.

[dowód: akta kontroli str. 264-290]

– w jednym postępowaniu Urząd ustalił i zwrócił producentowi rolnemu część podatku akcyzowego w kwocie wyższej o 5.388,96 zł od należnej¹⁹.

W trakcie kontroli NIK dokonano wznowienia postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego a następnie, w dniu 7.03.2014 r. wydana została decyzja uchylająca wcześniejszą decyzję i ustalająca zwrot podatku akcyzowego w prawidłowej kwocie.

[dowód: akta kontroli str. 291-309]

– w jednym postępowaniu, do ustalenia i wypłaty producentowi rolnemu części podatku akcyzowego²⁰ przyjęto olej opałowy, zamiast napędowego, co było niezgodne z art. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego (...) ²¹.

Ponieważ do wniosku załączono również 3 faktury VAT (nieuwzględnione przy dokonaniu zwrotu, lecz dokumentujące zakup oleju napędowego), w trakcie kontroli NIK, Urząd wezwał wnioskodawcę do przedłożenia faktur wcześniej okazanych i po sprawdzeniu, dokonał adnotacji o przyjęciu do zwrotu części podatku akcyzowego wyłącznie na fakturach dokumentujących zakup oleju napędowego.

[dowód: akta kontroli str. 310-322]

– w przypadku 2 postępowań, wypłata producentowi rolnemu części podatku akcyzowego w łącznej kwocie 2.086,17 zł nastąpiła pomimo braku pisemnej zgody współposiadaczy gruntu²², co naruszało art. 3 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego (...), a także (w przypadku 1 postępowania²³) pomimo nieodebrania decyzji przez wnioskodawcę²⁴.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, Urząd uzyskał niezbędne oświadczenie oraz duplikat potwierdzenia odbioru przesyłki.

[dowód: akta kontroli str. 323-346]

Pracownik Urzędu, któremu powierzono zostało zadanie polegające na prowadzeniu postępowań w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wyjaśniał te nieprawidłowości nieświadomie popełnianymi błędami przy ustalaniu kwoty zwrotu, a także przeoczeniami.

[dowód: akta kontroli str. 416-437]

3. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, „dokonywanie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji

¹⁸ Decyzja nr 18/2013 z dnia 6.03.2013 r. w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zgodnie z którą ustalony został wnioskodawcy zwrot podatku akcyzowego w kwocie 19.536,75 zł.

¹⁹ Decyzja nr 20/2013 z dnia 6.03.2013 r. w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zgodnie z którą ustalony został wnioskodawcy zwrot podatku akcyzowego w kwocie 7.288,96 zł.

²⁰ Decyzja nr 128/2013 z dnia 12.09.2013 r. w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, zgodnie z którą ustalony został wnioskodawcy zwrot podatku akcyzowego w kwocie 5.487,25 zł.

²¹ 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)

²² Decyzja nr 105/2013 (zwrot w kwocie 1.140 zł) oraz nr 38/2013 (zwrot w kwocie 946,17 zł).

²³ Decyzja nr 81/2013 z dnia 12.03.2013 r. (zwrot w kwocie 2.299,04 zł).

²⁴ nie wpłynęło potwierdzenie doręczenia ww. decyzji, jak również brak było dokumentów potwierdzających podjęcie, przed wypłatą ustalonej w decyzji kwoty zwrotu, działań w tym kierunku.

rolnej” należy do zadań Referatu Podatków i Opłat Lokalnych. Zadanie to nie zostało jednak ujęte w zakresach czynności pracowników ww. Referatu, lecz z jednym z nich²⁵, zawarta została umowa zlecenie na przeprowadzenie ww. zadania i wypłacone wynagrodzenie w kwocie 1.374 zł.

[dowód: akta kontroli str. 407-415]

W ocenie NIK, wydatkowanie przez Burmistrza kwoty 1.374 zł, za wykonanie zleconych (w formie umowy zlecenia) zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego, w sytuacji, gdy należały one do kompetencji Referatu Podatków i Opłat Lokalnych, nie było gospodarne.

Burmistrz wyjaśniła, że zadanie to nie zostało ujęte w zakresie obowiązków pracownika referatu, ponieważ pracownik realizuje powierzone zadanie dodatkowo po godzinach pracy (w ramach umowy zlecenia), jednak z uwagi na to, że wnioski podatników muszą być przyjmowane w godzinach pracy Urzędu oraz składane są w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych – zadanie to umieszczone zostało w regulaminie organizacyjnym.

[dowód: akta kontroli str. 238-247]

W praktyce stosowanej w Urzędzie brak było drugiej osoby, która weryfikowałaby prawidłowość pracy ww. pracownika bezpośrednio prowadzącego sprawę zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (m.in. w zakresie weryfikacji składanych przez producentów rolnych wniosków i załączników oraz obliczania kwoty zwrotu podatku akcyzowego).

[dowód: akta kontroli str. 347-406]

Burmistrz wyjaśniła, że „(...) w związku z tym, iż zadanie to realizowane jest na podstawie odrębnej umowy zlecenia, wykonuje je konkretny pracownik. Ponieważ zgodnie z regulaminem organizacyjnym, dokonywanie zwrotu podatku akcyzowego (...) jest jednym z zadań Referatu (...), w szczególnych przypadkach możliwe jest ewentualne zweryfikowanie prawidłowości składanych wniosków i załączników przez innego pracownika lub kierownika referatu.”

[dowód: akta kontroli str. 238-247]

W ocenie NIK, przyjęty w Urzędzie sposób realizacji zadania w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, nie gwarantował prawidłowego wykonania tego zadania. Zdaniem NIK, skupienie kompetencji w ręku jednego pracownika, bez sprawowania bezpośredniego nadzoru, stwarza mechanizm sprzyjający korupcji. Nadmienić jednak należy, iż przypadków wskazujących na wystąpienie zjawisk korupcyjnych w trakcie kontroli, nie stwierdzono.

NIK wskazuje również na to, że ustawa o pracownikach samorządowych²⁶ nie daje podstaw do zatrudnienia pracownika na stanowisku urzędniczym w ramach umowy zlecenia. Stan ten jest niezgodny z dyspozycją art. 4 ww. ustawy.

²⁵ Do przeprowadzenia postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zgodnie z zawartą w dniu 1.02.2013 r. umową zleceniem, została zobowiązana osoba, która jednocześnie zatrudniona jest w Urzędzie na stanowisku inspektora ds. podatków w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych.

²⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

4. Wprawdzie ocena zasobów pomocy społecznej²⁷ została przez OPS przygotowana, lecz wbrew przepisom art. 16a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁸ nie została ona przedstawiona do dnia 30 kwietnia radzie miejskiej (za 2011 i 2012 r.). Z kolei, strategia rozwiązywania problemów społecznych (art. 16b ustawy o pomocy społecznej) nie została przyjęta do realizacji w drodze uchwały rady.

[dowód: akta kontroli str. 117-122]

Burmistrz wyjaśniła, iż mimo zapisu ustawowego nie wypracowano praktyki przedstawiania oceny zasobów pomocy społecznej radzie, niemniej jednak przy przygotowywaniu projektu budżetu OPS na kolejny rok, odnoszono się do sporządzonej oceny i prezentowano jej wyniki stosownej komisji rady miejskiej. Natomiast strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2006-2013, zgodnie z wyjaśnieniem, wobec „braku zapisów ustawowych wyjaśniających tryb jej przyjmowania - wykorzystano opinię prawną wydaną w 2006 r. i przyjęto do realizacji w drodze zarządzenia dyrektora OPS. Obecnie, zgodnie z wyjaśnieniem, trwają prace, nad przygotowaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych na kolejne lata, która zostanie przyjęta uchwałą rady miejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 238-247, 262]

Jednocześnie, Urząd podejmował działania zmierzające do poprawy dostępności oraz efektywności realizowanych przez OPS zadań z zakresu administracji rządowej, poprzez m.in. publikację w swarzędzkim miesięczniku regionalnym „Prosto z Ratusza” oraz na stronie internetowej Urzędu i OPS, artykułów dotyczących świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego.

[dowód: akta kontroli str. 251-261]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Poza analizami prowadzonymi w Urzędzie wyłącznie w zakresie kwot wydatkowanych na zadania z zakresu administracji rządowej (w związku ze sporządzanymi sprawozdaniami budżetowymi oraz sprawozdaniami z wykonania budżetu), Urząd nie analizował rezultatów wynikających z realizacji zadań wykonywanych przez OPS, ograniczając swoją rolę w tym zakresie do przekazywania środków z dotacji celowej i sporządzania ww. sprawozdań. W ocenie NIK działanie takie było nierzetelne.

Burmistrz wyjaśniła, że w Urzędzie nie ma zatrudnionej dodatkowej osoby, która zajmowałaby się analizowaniem rezultatów wynikających z realizacji zadań wykonywanych przez OPS. „Ośrodek Pomocy społecznej jest jednostką budżetową gminy, działającą na podstawie statutu i odpowiednich upoważnień i pełnomocnictwa, i do jego obowiązków należy prowadzenie analiz wynikających z realizacji wykonywanych zadań. Dyrektor Ośrodka dokonuje rozliczenia wykonania zleconych zadań poprzez przedkładanie Burmistrzowi stosownych sprawozdań finansowych i merytorycznych.”

[dowód: akta kontroli str. 117-122, 157-186, 251-261]

²⁷ w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej.

²⁸ j. t. Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania Rb-50 za IV kwartał 2013 r., o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej przekazane zostały do dysponentów przekazujących dotacje (Wojewoda Wielkopolski oraz Krajowe Biuro Wyborcze) oraz do RIO w terminach określonych w załączniku nr 44 rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁹. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek bezpośrednio realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, w szczególności: dział, rozdział, paragraf, które sporządzone zostały na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej.

[Dowód: akta kontroli: 439-522]

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) zwiększenie nadzoru nad realizacją zadania w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego,
- 2) zwrot producentowi rolnemu kwoty 11.842,26 zł należnego podatku akcyzowego,
- 3) podjęcie działań przewidzianych w art. 9 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, w tym zmierzających do wyegzekwowania nadpłaconego zwrotu podatku akcyzowego w kwocie 5.388,96 zł,
- 4) występowanie do Wojewody Wielkopolskiego o dotację na zadania z zakresie administracji rządowej, w przypadkach niewystarczających środków na ten cel,
- 5) zapewnienie przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji o wysokości środków z budżetu państwa niezbędnych do realizacji przez Miasto i Gminę Swarzędz zadań zleconych, a także sprawozdań z ich realizacji, przez osoby do tego upoważnione przez organ wykonawczy gminy,
- 6) zatrudnianie pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych na podstawie umów o pracę,
- 7) przedstawianie radzie miejskiej sporządzonych ocen zasobów pomocy społecznej.

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

²⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 2, poz. 103

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 28 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Izabela Chlebowska-Gąszczyk
Specjalista kontroli państwowej

Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor