



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4111-05-03/2012
K/12/004

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2012 r.

Pan
Marek Kibała
Wójt Gminy Przelewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (ustawa o NIK), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Przelewicach (Urzędzie) kontrolę realizacji wniosków pokontrolnych, w okresie od 1.06.2009 r. do 31.12.2011 r., sformułowanych w wyniku kontroli prawidłowości udzielania dotacji z budżetu gminy zakładowi budżetowemu oraz podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, przeprowadzonej w roku 2009 (I/09/002).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli wraz ze stanowiskiem kontrolera, przekazanym w dniu 4 lipca 2012 r. oraz mimo odmowy podpisania protokołu przez Pana Wójta (4 lipca 2012 r.), Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 w związku z art. 57 ust. 4 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.06.2012 r. – art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²), przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu podejmowane w kontrolowanym w zakresie.

Kontrola wykazała, że Ogród Dendrologiczny, Samorządowy Zakład Budżetowy w Przelewicach (Ogród) utworzono z naruszeniem następujących przepisów:

- art. 88 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³ (ustawa wprowadzająca ufp), ponieważ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie dokonał likwidacji gminnego zakładu budżetowego i nie określił przeznaczenia mienia znajdującego się w użytkowaniu zakładu, a przejęcie mienia przez „nowoutworzoną” jednostkę, tj. samorządowy zakład budżetowy, nie

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

³ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego; na podstawie uchwały Rady Gminy w Przelewicach (Rady Gminy), Nr XXXV/335/10 z dnia 26 października 2010 r., dokonano wyłącznie zmiany nazwy zakładu budżetowego uzasadniając, że „w związku ze zmianą ustawy o finansach publicznych niezbędne jest podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały w zakresie nowej nomenklatury i nazwy dla Ogrodu (...). Zakład budżetowy staje się z mocy prawa Samorządowym Zakładem Budżetowym i aby mógł funkcjonować po 31 grudnia 2010 r. konieczne jest przyjęcie uregulowań w tym zakresie”,

- art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (ufp), ponieważ podejmując uchwałę w sprawie funkcjonowania samorządowego zakładu budżetowego, organ stanowiący nie określił m.in. przedmiotu jego działalności, źródeł przychodów własnych, stanu jego wyposażenia w środki obrotowe, sposobu i terminów rocznych rozliczeń.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ projekt ww. uchwały Rady Gminy był przygotowywany przez Pana Wójta.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Ogród prowadził dochodową działalność gospodarczą w zakresie usług hotelarskich i gastronomicznych (hotel i kawiarnia - art. 14 ufp nie daje możliwości prowadzenia takiej działalności przez samorządowy zakład budżetowy). W ocenie Pana Wójta prowadzenie przez samorządowy zakład budżetowy hotelu i kawiarni mieści się w celach zakładu, określonych w § 6 ust. 1 jego statutu, które zostały sformułowane następująco: „celem zakładu jest prowadzenie działalności usługowej na rzecz ludności oraz dochodowej działalności gospodarczej”. Ogród wykazywał (w informacjach o osiąganych przychodach i ponoszonych kosztach), że w 2010 r. przychody z tytułu prowadzenia hotelu wyniosły 130.671,38 zł oraz z tytułu prowadzenia kawiarni 102.074,34 zł, a w 2011 r. odpowiednio 107.978,90 zł i 149.847,15 zł. Przepis art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ufp stanowi, że działalność gminnych zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ufp winna zakończyć się – wskutek likwidacji - z dniem 31 grudnia 2010 r. Przepisy art. 14 ufp przewidują wykonywanie przez samorządowe zakłady budżetowe wyłącznie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które zostały określone w sposób wyczerpujący. Prowadzenie przez gminę hotelu i kawiarni nie mieści się w katalogu zadań określonych w tych przepisach i nie jest to sfera działalności o charakterze użyteczności publicznej - stosownie do art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Również przepisy art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶ stanowią, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Ustalono, że dotacje przedmiotowe, przeznaczone na dofinansowanie kosztów pielęgnacji, badań i utrzymania ogrodu, w kwocie 703.142 zł⁷ przekazane z budżetu Gminy w latach 2010-2011 Ogradowi, Urząd ujmował w dziale 925-Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, w rozdziale 92504-Ogrody botaniczne i zoologiczne (§ 2650-dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu

⁴ Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁷ w 2010 r. 358.474 zł, w 2011 r. 344.668 zł.

budżetowego). Zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸ zadania związane z utrzymaniem zieleni w miastach i gminach – o których mowa w art. 14 pkt 6 ufp - ujmują się w rozdziale 90004 (w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska).

Udzielenie Ogrodowi dotacji przedmiotowych nastąpiło na podstawie uchwał Rady Gminy w sprawie ustalenia jednostkowej stawki dotacji, które – zgodnie z art. 219 ufp - określały stawki jednostkowe (w 2010 r. - 8.209,35 zł/ha, w 2011 r. - 8.709,33 zł/ha), sposób wyliczenia kwoty dotacji i jej zakres. W uchwale budżetowej na 2010 r. dotację dla Ogrodu ustalono w wysokości 249.474 zł⁹, a w uchwale na 2011 r. w wysokości 264.668 zł¹⁰. Rada Gminy dokonywała zwiększenia kwot dotacji przedmiotowych mocą uchwał zmieniających budżet, odpowiednio: z dnia 9 listopada 2010 r. o 109.000 zł i z dnia 29 grudnia 2011 r. o 86.000 zł. Natomiast w 2011 r. nie dokonano zmiany uchwały w sprawie stawki jednostkowej dotacji, wbrew przepisom z art. 219 ust. 4 ufp. Faktyczne stawki jednostkowe dotacji przedmiotowej dla Ogrodu wyniosły w 2010 r. 11.796,18 zł/ha, a w 2011 r. - 11.341,87 zł/ha.

W badanym okresie - poza wykazaniem kwot dotacji po stronie przychodów w sprawozdawczości budżetowej oraz w informacjach o osiągniętych przychodach - Ogród nie przedstawiał Urzędowi odrębnych rozliczeń wydatkowania dotacji przedmiotowych i nie dokumentował, że dotacje przeznaczał wyłącznie na „dofinansowanie kosztów pielęgnacji, badań i utrzymania ogrodu”, a Pan Wójt nie wymagał od Ogrodu takich rozliczeń, mimo obowiązku określonego przez Radę Gminy.

Ponadto ustalono, że w sprawozdaniach budżetowych Ogrodu (i informacjach o kosztach) wykazano odsetki (w § 4580) uiszczone przez Dyrektora Ogrodu z tytułu nieterminowo regulowanych opłat za energię i gaz w wysokości 26,30 zł w 2010 r. i 518,11 zł w 2011 r. Powyższe nieprawidłowości świadczą o niezapewnieniu skutecznej kontroli zarządczej nad realizacją obowiązków przez Dyrektora Ogrodu.

Zakładowy plan kont w Urzędzie i ewidencja księgowa dotacji udzielanych z budżetu Gminy spełniały wymogi określone stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów¹¹. Kwoty dotacji wykazane w sprawozdaniach z realizacji wydatków budżetowych Gminy w latach 2010-2011 były zgodne z ewidencją księgową Urzędu.

Dotacje dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych były udzielane z budżetu Gminy w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² (udpp), po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. W badanym okresie Urząd przekazał dotacje 10 podmiotom na kwotę 366.078,37 zł.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁹ 30,3890 ha x 8.209,35 zł/ha

¹⁰ 30,3890 ha x 8.709,33 zł/ha

¹¹ z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.) w roku 2011 i z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) w roku 2010.

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Analiza prawidłowości realizacji umów dotacyjnych (w tym rozliczeń dotacji), przeprowadzona na podstawie 2 umów zawartych (i zrealizowanych) w latach 2010-2011, wykazała co następuje:

- rachunek dla zleceniobiorcy¹³ za zabiegi rehabilitacyjne (1 zawodnika) na kwotę 1.400 zł sfinansowano środkami z dotacji, mimo, że umowa dotacji nie przewidywała wydatków na rehabilitację zawodników. Pierwotny kosztorys, będący załącznikiem do umowy, w pozycji nr 4 przewidywał wydatki na „Badania lekarskie zawodników” w wysokości 500 zł. W zawartym aneksie kwotę tą zwiększono do 2.337 zł (nie zmieniając zakresu zadania). Zleceniobiorca wykorzystał część tej dotacji niezgodnie z celem na jaki ją uzyskał i warunkami określonymi w § 4 umowy, a jako podmiot niezaliczany do sektora finansów publicznych i nie działający w celu osiągnięcia zysku, mógł otrzymać i wykorzystać dotację celową wyłącznie na cele publiczne (art. 221 ust. 1 upf);
- zleceniobiorca¹⁴ dokonał zwiększenia lub zmniejszenia o więcej niż 10% wartości pozycji, wynikającej z pierwotnego kosztorysu w przypadku 11 (z 16) pozycji, w tym 7 zmian było „in plus” a 4 zmiany „in minus”; zmiany te usankcjonowano w zawartym aneksie do umowy, przy czym w 2 pozycjach kosztorysu zmiana „in minus” wyniosła 100% i nie wykonano zadań objętych pierwotnym kosztorysem na kwotę ogółem 1.300 zł (pranie i naprawy sprzętu sportowego oraz na zakup środków medycznych¹⁵); aneks zawarty przed końcem okresu obowiązywania umowy (27.12.2011 r.) wskazuje na dostosowanie planowanych kosztów zadań do kosztów faktycznie poniesionych;
- 3 rachunki na łączną kwotę 1.460 zł dotyczące wydania licencji, nabycia uprawnień zawodników do gry i opłat za uczestnictwo drużyn w rozgrywkach obejmowały sezon 2010/2011; umowa zawarta ze zleceniobiorcą¹⁶ dotyczyła wyłącznie roku 2010 i zdarzeń związanych z realizacją zadania mających miejsce w tym roku; brak możliwości wniesienia opłat częściowych (za część sezonu rozgrywkowego) nie wykluczało możliwości częściowego rozliczenia poniesionych kosztów środkami z dotacji, którą przyznano na ściśle określony okres; zawarta umowa oraz harmonogram wydatków nie przewidywały okoliczności pokrywania z dotacji kosztów rozgrywek mających odbywać się w roku następnym.

Stwierdzono, że pomimo przeprowadzenia kontroli wykonania ww. zadań przez pracowników Urzędu nie ustalono kwot dotacji podlegających zwrotowi do budżetu (w kwocie ogółem 3.430 zł¹⁷), co wypełnia znamiona czynu określonego w art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸.

Ustalono ponadto, że na wszystkich kopiach księgowych dowodów źródłowych przedłożonych Urzędowi – dotyczących badanych umów - nie było wskazania miesiąca księgowania oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji Wn/Ma), o czym stanowi art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Zgodnie z § 5 umów zleceniobiorcy zobowiązani byli do prowadzenia wyodrębnionej doku-

¹³ Ludowy Klub Sportowy „Wicher”.

¹⁴ Ludowy Klub Sportowy „Wicher”.

¹⁵ pozycja 7 i 10 kosztorysu.

¹⁶ Ludowy Zespół Sportowy „Błyskawica”.

¹⁷ 1.400 zł + 1.300 zł + 730 zł.

¹⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

mentacji finansowo-księgowej środków dotacji w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Brak dekretacji dowodów księgowych uniemożliwiało przeprowadzanie rzetelnej weryfikacji przedkładanych Urzędowi rozliczeń dotacji. Urząd, mimo przeprowadzonej kontroli sposobu prowadzenia dokumentacji księgowej, nie wskazywał na powyższe nieprawidłowości.

W przypadku obydwu zbadanych zadań charakter działalności merytorycznej stowarzyszeń odpowiadał zakresowi zleconych zadań. Rodzaj zadań określonych w umowach był zgodny z przedmiotem działalności pożytku publicznego prowadzonej przez stowarzyszenia (określonej w KRS). Sprawozdania z wykonania zbadanych zadań stowarzyszenia sporządziły terminowo (zgodnie z art. 18 ust. 1 udpp) oraz wg wymaganego wzoru, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r.²⁰

Ustalenia kontroli wskazują, że system kontroli zarządczej, za który odpowiedzialny jest Pan Wójt, nie zapewniał zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi we wszystkich obszarach objętych kontrolą (art. 68 ust. 2 pkt 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Dostosowanie zakresu zadań wykonywanych przez Ogród do obowiązujących przepisów prawa regulujących działalność samorządowego zakładu budżetowego, w tym poprzez zmiany zapisów w statucie Ogrodu.*
2. *Dokonywanie zmian wysokości stawek jednostkowych dotacji przedmiotowych udzielanych Ogrodowi w drodze uchwał.*
3. *Dostosowanie klasyfikacji budżetowej środków finansowych przekazywanych Ogrodowi do zakresu zadań możliwych do wykonywania przez samorządowy zakład budżetowy.*
4. *Zobowiązanie Dyrektora Ogrodu do:*
 - *przedkładania Urzędowi odrębnych rozliczeń wykorzystania dotacji przedmiotowych,*
 - *terminowego regulowania zobowiązań finansowych Ogrodu.*
6. *Rzetelne dokonywanie kontroli dokumentów księgowych oraz sposobu wykonania zadań finansowanych dotacjami w celu wykluczenia wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym w zawieranych umowach.*
7. *Wyegzekwowanie zwrotu kwot dotacji podlegających zwrotowi do budżetu - ogółem 3.430 zł.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK²¹, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

²⁰ w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25)

²¹ patrz przypis nr 2.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK²¹, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2²¹ ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.