



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia kwietnia 2011 r.

LSZ-4100-02-06/2011
P/10/007

**Pani
Teresa Dera
Wójt Gminy Dobra**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Gminy Dobra, zwanym dalej Urzędem, kontrolę powiązania budżetu Gminy Dobra 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 29 marca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

1. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wykonane w 2010 r. wyniosły 39,79 tys. zł, co stanowiło 994,7% planu (4,0 tys. zł) i 2,9% należności przypisanych (1.383,7 tys. zł). Dochody te były o 61,10 tys. zł niższe niż w roku poprzednim (100,89 tys. zł). Do budżetu państwa przekazano 24,94 tys. zł (w 2009 r. kwota ta wyniosła 77,42 tys. zł).

Planowanie dochodów przez Urząd i podległe jednostki organizacyjne odbywało się na podstawie informacji przekazywanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (Wojewodę) zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.²

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

² w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz.U. Nr 135, poz. 955).

Uzyskane dochody, po potrąceniu prawidłowo ustalonych należności Gminy Dobra, przekazywano na rachunek dysponenta części budżetowej w terminach określonych w art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) oraz w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, z wyjątkiem kwot:

- z tytułu zaliczki alimentacyjnej: 323,83 zł przekazanej 15.03.2010 r. oraz 68,66 zł przekazanej 15.11.2010 r., odpowiednio 8 i 9 dni przed terminem ich faktycznego otrzymania z podległej jednostki organizacyjnej – Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrej (OPS),
- z tytułu funduszu alimentacyjnego: 898,48 zł przekazanej 15.03.2010 r. oraz 604,88 zł przekazanej 15.11.2010 r., odpowiednio 8 i 9 dni przed terminem ich faktycznego otrzymania z OPS.

Z uwagi na fakt, że dochody przekazane przez Urząd budżetowi państwa nie zostały (na dzień 15.03 i 15.11) kasowo wykonane, operacje księgowe wykonane w ww. terminach nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego wynikającego z ksiąg⁴, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1, 2 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵.

Badanie 30 dowodów księgowych wykazało, że dochody ze zwróconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zaliczki alimentacyjnej OPS przekazał Urzędowi po terminie w 8 przypadkach (na 24 zbadanych). Opóźnienie wynosiło od 1 do 8 dni. Kwota nieterminowo przekazanych przez OPS dochodów wyniosła odpowiednio 1.038,97 zł i 837,68 zł.

2. Zaległości w realizacji ww. dochodów, dotyczące w całości niewyegzekwowanych należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych, na koniec 2010 r. wynosiły 1.343,86 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia działań egzekucyjnych wobec 30 dłużników alimentacyjnych. Jednak brak w 2010 r. kierowania korespondencji przez Urząd do organów egzekucyjnych o stanie egzekucji i przyczynach bezskuteczności na podstawie § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.⁶ - w ocenie NIK - stanowiło zaniechanie korzystania z prawnych możliwości podejmowania działań, mających ścisły związek z dochodzeniem należności Skarbu Państwa. Stosowne pisma zostały wysłane do właściwych miejscowo urzędów skarbowych 23 i 24 lutego 2011 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

3. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami zostały wykorzystane w kwocie 2.380,3 tys. zł, co stanowiło 99,8% otrzymanych środków. Niewykorzystane środki w kwocie 4,9 tys. zł zwrócono w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ufp.

³ Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.

⁴ tj. z zapisów na koncie 225-00-01-03 i 225-00-01-04.

⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

Urząd otrzymywał dotacje w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, w tym dotację celową na wypłaty producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Dotacja otrzymana od Wojewody w 2010 r. na zwrot podatku akcyzowego rolnikom (109.519 zł) została wykorzystana w całości, w tym 107.372 zł stanowiło wypłatę podatku producentom rolnym, a 2.147 zł (2%) – pokrycie kosztów postępowania ponoszonych przez Urząd.

Analiza złożonych przez producentów rolnych 36 wniosków (wraz z załącznikami) oraz wydanych na ich podstawie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego wykazała, że we wnioskach producentów rolnych złożonych w marcu 2010 r. oraz w decyzjach wydanych przez Panią Wójt w następstwie tych wniosków podawano powierzchnię użytków rolnych wg stanu na dzień 1.04.2009 r., mimo, że obliczany w decyzjach limit zwrotu podatku dotyczył roku 2010. Procedura postępowania przyjęta w Urzędzie nie była zgodna z treścią art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁷ (uzpa), wg którego limit zwrotu podatku ustala się mając na uwadze powierzchnię użytków rolnych, będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego, określonej w ewidencji gruntów i budynków, według stanu na dzień 1 kwietnia danego roku.

Badania wykazały ponadto, że we wnioskach złożonych we wrześniu 2010 r. (i w wydanych decyzjach) podawano powierzchnię użytków wg stanu na dzień 1.04.2010 r. Uwzględniając zmiany powierzchni użytków, jakie wystąpiły w trakcie roku u 5 producentów rolnych Pani Wójt wydała (w październiku 2010 r.) decyzje, w których po raz drugi ustalono wielkość rocznego limitu zwrotu podatku do wykorzystania. Wskutek tego, w ww. przypadkach, w obiegu prawnym znalazły się 2 decyzje ustalające (w różny sposób) wielkość rocznego limitu.

W ocenie NIK przepisy uzpa uzależniają ubieganie się o zwrot podatku akcyzowego od posiadania przez producenta rolnego gospodarstwa rolnego w dniu 1 kwietnia danego roku. Bez znaczenia są zmiany prawa własności tegoż gospodarstwa mające miejsce zarówno przed, jak i po tej dacie.⁸

Stwierdzono, że w 1 przypadku Pani Wójt nie wystąpiła do Wojewody z dodatkowym wnioskiem o przekazanie dotacji na zwrot podatku akcyzowego (w kwocie ogółem 1.822,40 zł) w trybie przepisów § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia

⁷ Dz.U. Nr 52, poz.379.

⁸ I SA/Bk 304/08 - wyrok WSA z 2008-09-26 w Białymstoku, LEX nr 455665; I SA/Po 183/08 - wyrok WSA z 2008-04-23 w Poznaniu, LEX nr 471399

2006 r.⁹, zgodnie z którymi w przypadku zmiany, uchylenia albo stwierdzenia nieważności decyzji wójt składa do właściwego miejscowo wojewody dodatkowy wniosek o przekazanie gminie dotacji. Kwota ta została wykazana we wniosku złożonym Wojewodzie na podstawie § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ponadto część dodatkowej kwoty dotacji (935 zł), mimo, iż dotyczyła należności rolnika z roku 2009, ujęta została w II transzy dotacji należnych za rok 2010. Naruszono w ten sposób art. 126 ufp, który stanowi, że dotacje pochodzące z budżetu państwa są środkami podlegającymi szczególnym zasadom rozliczania.

NIK pozytywnie ocenia terminowość sporządzenia i przekazania Wojewodzie okresowych i rocznych rozliczeń dotacji, sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego, jak również sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie, innej niż pomoc de minimis, sporządzonego dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

4. W 2010 r. Urząd realizował projekty dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (RPO) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Wydatki zrealizowane w 2010 r. w ramach 5 projektów RPO wyniosły ogółem 8.630,23 tys. zł (w tym: środki europejskie 3.627,35 tys. zł, środki własne 5.002,88 tys. zł), a w ramach 4 projektów PO KL wyniosły 171,54 tys. zł (w tym: środki europejskie 139,32 tys. zł, środki budżetu państwa 24,88 tys. zł, środki własne 7,34 tys. zł).

Projekty (z wyjątkiem projektów PO KL, które nie zostały jeszcze zakończone w 2010 r.) zrealizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi określonymi w umowach o dofinansowanie. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z obowiązującymi zasadami. Badanie kwalifikowalności wydatków (na kwotę 1.683.477,98 zł) 1 z realizowanych zadań w ramach RPO wykazało, że dowody księgowe zostały poprawnie sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych i rzetelnie uwzględnione we wnioskach o płatność. Zbadane wydatki nie podlegały wyłączeniom określonym w kategoriach wydatków niekwalifikowanych, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i prawa krajowego. Wydatki zostały należycie udokumentowane, były niezbędne do realizacji projektu i zostały poniesione w związku z jego realizacją.

NIK negatywnie ocenia fakt, że w trakcie realizacji 1 projektu w obszarze RPO Urząd nie-terminowo rozliczył zaliczkę z dotacji, co skutkowało uiszczeniem odsetek w wysokości 7.563 zł (25.01.2011 r.). Urząd obciążył ww. kwotą odsetek podmiot zewnętrzny (pełniący funkcję Inżyniera Kontraktu). Z ustaleń kontroli wynika, że niezależnie od obowiązków wy-

⁹ 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. Nr 160, poz. 1132 ze zm.).

kających z umowy związanej z pełnieniem funkcji Inżyniera Kontraktu, pracownikiem Urzędu odpowiedzialnym za terminowe rozliczenie dotacji /na podstawie zakresu czynności służbowych/ był referent w Zespole Finansowym.

5. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie postępowań z zakresu zamówień publicznych na realizację 6 zadań (umowy na kwotę ogółem 4.326.500 zł brutto), tj.: „Przebudowa dróg gminnych w miejscowości Bezrzecze. Zaprojektuj-Wybuduj”, „Świadczenie usług komunikacyjnych autobusami w zakresie transportu publicznego dla gminy Dobra”, „Odbiór selektywnie zebranych odpadów z terenu gminy Dobra”, „Remonty dróg na terenie gminy Dobra”, „Remonty dróg na terenie Gminy Dobra” (zamówienie dodatkowe), „Remonty dróg na terenie Gminy Dobra”.

Realizacja zbadanych zamówień przebiegała zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (pzp), w tym w zakresie: wyboru trybów udzielenia zamówień, zamieszczania ogłoszeń o postępowaniach, prowadzenia i dokumentowania postępowań oraz wyboru ofert. Wykonanie 4 zadań (robót budowlanych) było zgodne z zawartymi umowami, a 2 zadania (świadczenie usług) były w trakcie realizacji (termin zakończenia ustalono na 31.12.2011 r.).

6. Wprowadzone w Urzędzie procedury kontrolne nie odpowiadały w pełni wymogom stawianym systemowi kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ufp. Z uwagi na niedostosowanie 4 (z 7) wewnętrznych uregulowań do aktualnych przepisów prawa nie można stwierdzić, że system zapewniał zgodność działalności z przepisami prawa.

NIK negatywnie ocenia zaniechanie - w latach 2009-2010 - działań zmierzających do powołania audytora wewnętrznego w Urzędzie. Z uwagi na wysokość środków publicznych jakie gromadzono i wydatkowano w Urzędzie w ramach budżetu Gminy – Pani Wójt miała obowiązek powołania audytora wewnętrznego od roku 2009 (art. 274 ust. 3 ufp¹¹). Pierwsze postępowanie w sprawie naboru na audytora wszczęto w październiku 2008 r. Kolejne postępowanie wszczęto dopiero w lutym 2011 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Z ustaleń kontroli wynika również, że jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w działalności Urzędu, w szczególności w zakresie przekazywania dochodów należnych budżetowi państwa, był brak skutecznych mechanizmów kontroli funkcjonujących wewnątrz Urzędu oraz skutecznego i efektywnego nadzoru nad podległymi jednostkami (w tym OPS). Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp Pani Wójt jest zobowiązana do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹¹ art. 49 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – stan prawny w roku 2009) oraz § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 112, poz. 763).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Powołanie audytora wewnętrznego w Urzędzie.*
2. *Pełnienie skutecznego nadzoru nad OPS w celu terminowego przekazywania dochodów budżetu państwa.*
3. *Terminowe rozliczanie dotacji związanych z realizacją programów z udziałem środków europejskich.*
4. *Ustalanie limitu zwrotu podatku akcyzowego według stanu powierzchni użytków rolnych będących w posiadaniu producenta rolnego na dzień 1 kwietnia roku, którego limit dotyczy.*
5. *Wnioskowanie o dodatkowe dotacje w trybie przewidzianym przepisami w przypadku zmiany, uchylenia albo stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego.*
6. *Uaktualnienie procedur kontroli zarządczej.*
7. *Korzystanie z możliwości przewidzianych przepisami prawa związanych z dochodzeniem należności Skarbu Państwa.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Wójt prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.