



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4100-02-05/2012
P/12/001

Wrocław, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Pan
Tadeusz Ziółkowski
Wójt Gminy
Dziadowa Kłoda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Gminy w Dziadowej Kłodzie, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie powiązań budżetu Gminy Dziadowa Kłoda z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia gospodarowanie w 2011 r. środkami finansowymi związanymi z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami Gminie Dziadowa Kłoda.

Taką ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny częściowe.

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Badania kontrolne wykazały, iż zapewniony został system monitorowania zadań przypisanych służbom Urzędu w zakresie gospodarki finansowej oraz określono zasady wykonywania w Urzędzie kontroli zarządczej i jej koordynacji w jednostkach organizacyjnych, m.in. przez ustalenie szczegółowego podziału zadań między pracowników w regulaminie organizacyjnym Urzędu, a także w opracowanych i wprowadzonych przez Wójta Gminy Dziadowa Kłoda regulacjach określających: wydatkowanie środków publicznych z budżetu gminy na zadania o któ-

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

rych mowa w ustawie z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „ustawą PZP”² (zarządzenie nr 5/07 z 3 września 2007 r.), realizację procesów inwestycyjno-remontowych, kontroli i obiegu dokumentów finansowych (zarządzenie nr 9/07 z 5 listopada 2007 r.), a także sposób prowadzenia kontroli zarządczej oraz zasady jej koordynacji (zarządzenie nr 5/2010 z 1 września 2010 r.). W ten sposób spełniono obowiązek przewidziany w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „u.f.p.”³. Przyjęte zarządzeniem nr 5/2010 Wójta Gminy Dziadowa Kłoda z 1 września 2010 r. zasady i organizacja kontroli zarządczej odpowiadały standardom takiej kontroli dla sektora finansów publicznych, określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴. Stosownie do § 15 załącznika nr 1 do ww. zarządzenia nr 5/2010j w Urzędzie opracowany został roczny plan kontroli na 2011 r., przewidujący przeprowadzenie czynności kontrolnych w 9 podległych jednostkach organizacyjnych w zakresie obejmującym realizację planów finansowych i wykorzystanie środków finansowych. NIK pozytywnie ocenia fakt przeprowadzenia zaplanowanych kontroli w wyznaczonym terminie i jednostkach organizacyjnych. Kontrole te zostały udokumentowane protokołami kontroli, a ich wyniki nie wymagały formułowania zaleceń w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości.

2. Planowanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

W 2011 r. dochody Gminy Dziadowa Kłoda, zwanej dalej „Gminą”, wyniosły w sumie 14 811,3 tys. zł, a poniesione wydatki zamknęły się kwotą 15 381,6 tys. zł. Natomiast uzyskane przez Gminę dochody budżetowe z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wyniosły łącznie 28,4 tys. zł i były prawie 2,5-krotnie wyższe od planu tych dochodów, ustalonych na 2011 r. w wysokości 12,0 tys. zł. Ich źródłem była realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵, a przede wszystkim wpływy z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Dochody te, pomniejszone – na podstawie art. 255 ust. 1 u.f.p. – o przysługującą Gminie udział w nich na kwotę 9,1 tys. zł, w pozostałej części przekazane zostały na rachunek dysponenta części budżetowej, tj. Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Analiza dowodów księgowych związanych z przekazywaniem tych dochodów w trakcie 2011 r. wykazała, iż odbywało się to w terminach wynikających z art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p., tj. przed upływem 15 i 25 dnia danego miesiąca. Natomiast wśród dochodów budżetowych pobranych między 25 i 31 grudnia 2011 r. stwierdzono 2 przypadki zwłoki w ich przekazaniu, wynoszącej 11 dni w stosunku do terminu 8 stycznia 2012 r., przewidzianego w art. 255 ust. 2 u.f.p. Dotyczyło to dochodu w kwocie 33,40 zł z tytułu odsetek pobranych od dłużnika alimentacyjnego oraz w kwocie 154,83 zł z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pozyskane i przekazane dochody budżetowe ujęte zostały w ewidencji księgowej Urzędu zgod-

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

nie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶.

Udzielone i przekazane w 2011 r. przez dysponentów (m.in. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu) Gminie Dziadowa Kłoda dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w kwocie 1 691,4 tys. zł, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 1 690,6 tys. zł, tzn. na poziomie 99,9%. Część niewykorzystana tych dotacji w kwocie 0,8 tys. zł, zwrócona została na rachunek dysponenta w całości i terminie przewidzianym w art. 168 ust. 1 i 6 u.f.p. Kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywane były do Urzędu przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dziadowej Kłodzie, zwany dalej „Ośrodkiem”, a przez Urząd do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w zgodzie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷, tj. w stosownych terminach i w zakresie wynikającym z danych ewidencji księgowej Urzędu.

3. Podejmowane działania windykacyjne, umorzenia, odroczenia terminów lub rozkładanie na raty spłat należności.

Na koniec 2011 r. kwota zaległości z tytułu należności związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wynosiła 622,4 tys. zł, z czego 401,9 tys. zł stanowiło część należną budżetowi państwa, a 220,5 tys. zł część należną Gminie Dziadowa Kłoda. W porównaniu do stanu z końca 2010 r. zaległość ogółem była wyższa o 197,2 tys. zł, tj. o 46,4%. Podstawową przyczyną zwlekania dłużników ze zwrotem świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego był obok braku legalnego zatrudnienia, majątku i oszczędności (umożliwiających ściąganie należności przez komorników), także – według kierownika Ośrodka – brak odpowiedniej świadomości u dłużników i poczucie bezkarności. W terminie wyznaczonym w § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 września 2008 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁸, tj. do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału, Ośrodek przedkładał Urzędowi kwartalne sprawozdanie z realizacji zadań przewidzianych w ustawie.

W 2011 r. w ograniczonym zakresie realizowano działania windykacyjne określone w art. 27 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Mimo bowiem wydania przez kierownika Ośrodka (upoważnionego przez Wójta Gminy Dziadowa Kłoda) decyzji o zwrocie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla 25 objętych badaniami kontrolnymi dłużników alimentacyjnych, zalegających na koniec roku 2011 z wpłatą należności na kwotę 167,0 tys. zł, po okresie świadczeniowym 2010/2011 (trwającym od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r.) nie zastosowano wobec tych dłużników pisemnych upomnień i nie wystawiono im tytułów wykonawczych, tj. działań przewidzianych w § 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 22

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 38 poz. 207 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 173, poz. 1075.

listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹. Przyczyną niestosowania tych procedur były – według kierownika Ośrodka – problemy kadrowe wynikające z absencji chorobowej odpowiedzialnego pracownika od marca 2011 r. do stycznia 2012 r. Jeszcze w toku kontroli kierownik Ośrodka wystosował pisemne upomnienia do objętych badaniami kontrolnymi 25 dłużników.

Prowadzona przez Ośrodek ewidencja należności, w podziale na dłużników i według podziałek klasyfikacji budżetowej, umożliwiała pełną identyfikację rodzaju, okresu i kwot zaległości, stosownie do zasad przyjętych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. 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 Polskiej¹⁰.

Szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności budżetu państwa z wypłaconych świadczeń rodzinnych oraz z funduszu alimentacyjnego określone zostały uchwałą nr XX/125/00 Rady Gminy Dziadowa Kłoda z 30 października 2000 r., stosownie do wymogów art. 59 ust. 2 u.f.p. W badanym okresie wystąpił 1 przypadek umorzenia należności (decyzja z 3 stycznia 2011 r.), powstałej w wysokości 426 zł w związku z nienależnym pobraniem świadczenia rodzinnego (dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka); w 3 przypadkach zastosowano ulgę w postaci rozłożenia na raty (decyzje z 19 i 27 stycznia oraz 15 listopada 2011 r.) należności z tytułu wypłaconych świadczeń rodzinnych w sumie dotyczących kwoty 1 722 zł, a w 2 przypadkach odroczone (decyzje z 14 i 22 lipca 2011 r.) termin spłaty części należności obejmującej w sumie kwotę 2 912 zł. Badania kontrolne wykazały, iż zmierzając do powyższych rozstrzygnięć uznaniowych, dochowano obowiązujących procedur (m.in. w zakresie przebiegu postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o zastosowaniu ulgi, w tym co do przeprowadzenia wywiadu o sytuacji materialnej i finansowej dłużnika), wynikających z regulacji zawartych w ustawie z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹, ustawie 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz w u.f.p.

4. Płatności i dotacje celowe otrzymane na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

W 2011 r. Urząd prowadził i finalizował jedno zadanie inwestycyjne pn. „Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół w Dziadowej Kłodzie” o łącznej wartości 5 048 tys. zł, przy którego realizacji korzystał z dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (priorytet nr 7 – rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku), zwanego dalej „RPO WD”. Wydatki poniesione na ten projekt w 2011 r. zamknęły się kwotą 2 272,6 tys. zł, sfinansowaną w wysokości 738,4 tys. zł ze środków własnych Gminy Dziadowa Kłoda, a w wysokości 1 534,2 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. NIK pozytywnie ocenia realizację przedmiotowego zadania, gdyż wykonano je zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie, zawartej 23 marca 2009 r. między Województwem Dolno-

⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861.

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr. 139, poz. 992 ze zm.

śląskim a Gminą Dziadowa Kłoda, a jednocześnie przy zachowaniu projektowanych właściwości użytkowych hali sportowej i warunków jej eksploatacji. W terminach przewidzianych w fakturach związanych z realizacją inwestycji, Urząd dokonywał płatności na rzecz jej wykonawców i nadzoru inwestorskiego. Również rozliczenie inwestycji z Instytucją Zarządzającą RPO WD następowało zgodnie z warunkami ustalonymi w umowie o dofinansowanie. Dokonując rozliczeń inwestycji Urząd prawidłowo, w zakresie formalno - merytorycznym i rachunkowym, przyporządkował środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego do wydatków kwalifikowalnych. Zauważyć też należy, iż w związku z realizacją tego projektu Urząd uzyskał w dniu 22 czerwca 2011 r. pozwolenie na jego użytkowanie, a ponadto osiągnięte zostały zakładane wskaźniki rezultatu, tj. wybudowany został obiekt sportowy o powierzchni 1.703 m² dla 464 uczniów, w tym 10 niepełnosprawnych, a do jego obsługi zatrudniono 3 osoby.

5. Realizacja zamówień publicznych.

Analiza kontrolna 3 zadań z zakresu termoizolacji elewacji świetlic wiejskich w Dziadowym Moście, Radzowicach i Dziadowej Kłodzie (o łącznej wartości 100,5 tys. zł) oraz zadania dotyczącego dowozu dzieci szkolnych z terenu Gminy Dziadowa Kłoda (o wartości 324,2 tys. zł), wykazała, że Urząd dokonując wyboru wykonawców tych robót budowlanych i usług przestrzegał zasad określonych w ustawie PZP. Wyboru wykonawców przedmiotowych zadań dokonano w drodze przetargu nieograniczonego w oparciu o określone w SIWZ kryteria oceny ofert (cena = 100%), tj. zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy PZP. Przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 ustawy PZP, zamieszczono wymagane ogłoszenia o przetargach w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Natomiast w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Udzielenie i obsługa kredytu długoterminowego na finansowanie deficytu budżetu Gminy oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów z lat ubiegłych w kwocie 1 661 934 zł”¹² stwierdzono, że po dwóch postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonych w kwietniu i maju 2011 r., a zakończonych ich unieważnieniem na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP (w związku z przekroczeniem kwoty, którą Urząd mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia), przeprowadzono trzecie postępowanie z zastosowaniem trybu zamówienia z wolnej ręki (na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP), który to tryb nie spełniał wszystkich przesłanek określonych w przywołanym przepisie, bowiem poprzednie postępowania nie zostały unieważnione na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP, tj. ze względu na odrzucenie wszystkich ofert w związku z niezgodnością tych ofert z opisem przedmiotu zamówienia. Urząd przez nieuprawnione odstąpienie od stosowania trybów podstawowych i zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4, naruszył art. 7 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 ustawy PZP, co zostało potwierdzone przez kontrolę doraźną Urzędu Zamówień Publicznych, przeprowadzoną 8 listopada 2011 r., a także przez Krajową Izbę Odwoławczą w uchwale z 21 grudnia 2011 r., podjętą w tej sprawie w związku z zastrzeżeniami złożonymi przez Gminę Dziadowa Kłoda.

6. Opłaty abonamentowe za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.

¹² Przewidziane do sfinansowania ze środków własnych Gminy Dziadowa Kłoda.

Stosownie do obowiązku wynikającego z ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹³ i po uwzględnieniu zniżek, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.¹⁴, Urząd prawidłowo naliczył i uregulował w styczniu 2011 r. dwie opłaty abonamentowe (za 2 odbiorniki telewizyjne i 1 odbiornik radiowy) za 12 miesięcy 2011 r. w należnej wysokości po 188,30 zł każda.

Przedstawiając Panu Wójtowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Odprowadzanie dochodów budżetowych w części należnej budżetowi państwa w terminach wynikających z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności w art. 255 ust. 2.**
- 2. Zapewnienie nadzoru nad Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Dziadowej Kłodzie w sposób skutkujący rzetelnym i skutecznym wykonywaniem działań windykacyjnych w stosunku do dłużników alimentacyjnych, stosownie do zasad i procedur wynikających z przepisów prawa.**
- 3. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania przy udzielaniu zamówień publicznych nieprawidłowości związanej ze stosowaniem przepisów ustawy – Prawo Zamówień Publicznych.**

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 728.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 86, poz. 558.