



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU-4100-04-04/2012
P/12/001

Lublin, dnia 5 kwietnia 2012 r.

Pan
Zenon Stefanowski
Wójt Gminy
Kłoczew

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 Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Kłoczewie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę powiązań budżetu Gminy Kłoczew z budżetem państwa w 2011 r., w zakresie: wykonania dochodów budżetu państwa, wykorzystania dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, realizacji projektów z udziałem środków z funduszy strukturalnych. Kontrolą objęto również dokonywanie opłat abonamentowych za odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami skontrolowaną działalność.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowych otrzymanych w 2011 r. z budżetu państwa na zadania zlecone i terminowe ich rozliczenie,
- terminowe odprowadzanie dochodów należnych budżetowi państwa, uzyskiwanych w związku z realizacją zadań zleconych,
- właściwe wydatkowanie środków przeznaczonych na realizację projektu współfinansowanego z udziałem funduszy unijnych.

Zastrzeżenia NIK związane są ze stwierdzonymi uchybieniami, dotyczącymi:

- zaniżenia kwoty należnego producentowi rolnemu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego,
- nierzetelnego uzasadnienia jednej z decyzji w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w części odnoszącej się do dowodu załączonego do wniosku zwrotu podatku akcyzowego (faktury VAT bez potwierdzenia jej zapłaty),

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

- ustalenia wartości przedmiotu zamówienia wcześniej niż wynika to z przepisów o zamówieniach publicznych,
- nieumieszczenia na stronie internetowej Urzędu informacji o zmianach treści ogłoszenia o zamówieniu, zamieszczonego w Biuletynie Zamówień Publicznych.

1. Wójt Gminy Kłoczew opracował procedury kontroli zarządczej odpowiadające standardom określonym w komunikacie Ministra Finansów nr 23 z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych². Procedury kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy wprowadzono do stosowania na podstawie m.in. zarządzenia nr 22/2011 Wójta Gminy Kłoczew z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Kłoczew i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasad jej koordynacji. W Urzędzie funkcjonował także system kontroli wewnętrznej, regulujący m.in. zasady i procedury dotyczące obiegu i kontroli dokumentów, rachunkowości i kontroli wydatków. Obowiązujące w Gminie procedury kontroli zarządczej i wewnętrznej (w tym kontroli finansowej) dotyczyły także wydatków związanych z realizacją zadań zleconych i wykonywania dochodów należnych budżetowi państwa.

2. Wójt Gminy zgodnie z przepisami art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: „ufp”) opracował plan finansowy na rok budżetowy 2011 dla zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego oraz dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Podstawę opracowania planu stanowiły pisemne informacje Wojewody Lubelskiego dotyczące dotacji przyznanych na realizację zadań zleconych w roku budżetowym 2011 oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań. Zaplanowano dochody związane z realizacją zadań zleconych w wysokości 16 tys. zł w dziale 852 rozdz. 85212 klasyfikacji budżetowej (należności od dłużników alimentacyjnych). W związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami Gmina uzyskała dochody ogółem w wysokości 43,6 tys. zł, z czego 98,6% stanowiły dochody z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń i zaliczek alimentacyjnych oraz odsetek od zaległości powstałych u dłużników alimentacyjnych. Z tego tytułu Gmina uzyskała 43 tys. zł (268,7 % planowanych). Rozbieżność między planem a realizacją wynikała ze znacznie większych niż przewidywano wpływów od komorników egzekwujących należności od dłużników alimentacyjnych. Na dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (jst) potrącono 16,5 tys. zł, prawidłowo stosując przepisy art. 27 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴ i art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵. Pozostałą kwotę zrealizowanych dochodów, tj. 27,1 tys. zł, przekazano na rachunek Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w terminach określonych w art. 255 ust. 1 i 2 ufp.

W przypadku dochodów realizowanych przez Gminę na rzecz budżetu państwa, zaległości występowały jedynie w odniesieniu do należności od dłużników alimentacyjnych. Działalność wobec tych dłużników podejmowana była przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłoczewie (dalej: „GOPS”) na podstawie udzielonych przez Wójta Gminy upoważnień. Ustalenia z tego zakresu zawarte zostały w odrębnym protokole kontroli przeprowadzonej w GOPS, a oceny i uwagi dotyczące tych zagadnień - w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym przez NIK do Kierownika GOPS. Działalność GOPS objęta kontrolą została przez NIK oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami.

² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526

3. Gmina Kłoczew w 2011 r. otrzymała na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (dalej: „zadania zlecone”) dotacje celowe w łącznej wysokości 3.480,7 tys. zł, z czego wykorzystwała 3.422,7 tys. zł (98,2 %). Dotacje wpływały w terminach zapewniających prawidłową realizację zadań. Ze środków tych sfinansowano m.in. zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz wypłatę: świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych; składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego; przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu, przygotowanie i przeprowadzenie spisu powszechnego. Terminowo rozliczono otrzymane dotacje i zwrócono niewykorzystaną kwotę.

Przekazana kwota dotacji nie pokryła w pełni wydatków w rozdziale 75011 (Urzędy wojewódzkie). Wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej Gmina dofinansowała w 2011 r. środkami własnymi w kwocie 21,8 tys. zł. Dofinansowano: prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie ewidencji ludności, realizację zadań z zakresu obrony cywilnej oraz zadań wynikających z ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁶ i z ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁷. Przyczyną dofinansowania realizacji tych zadań ze środków własnych Gminy był wzrost kosztów utrzymania dotowanych stanowisk pracy, o 10 % w stosunku do roku 2009, przy nie zmienionej od trzech lat kwocie dotacji na realizację zadań finansowanych w ramach rozdziału 75011.

Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych otrzymanych na zadania zlecone, wykonywane w Urzędzie, sprawdzono w odniesieniu do dwóch największych kwotowo dotacji:

- 432,5 tys. zł na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁸, dalej: „ustawy o zwrocie podatku akcyzowego” (rozdział 01095 Pozostała działalność),
- 88,6 tys. zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (rozdział 75011 Urzędy wojewódzkie).

Szczegółowa analiza 60 (4,71%) wniosków producentów rolnych i decyzji Wójta Gminy wydanych w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, producentom rolnym wykazała, że:

- Wójt Gminy terminowo, zamieszczając wymagane dane, występował z wnioskami o dotację do Wojewody Lubelskiego, zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia 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 wypłatę⁹ (dalej: „rozporządzenie MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.”).
- Urząd dochował terminów przyjmowania od producentów rolnych wniosków o zwrot podatku akcyzowego, określonych art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego,
- pracownicy Urzędu odpowiedzialni za załatwianie spraw z tego zakresu przyjęli wnioski producentów rolnych, do których dołączono 187 kopii faktur (38,6 % badanych) niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem, co naruszało art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego,
- decyzje w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego były wydane na podstawie złożonych wniosków, w terminie nieprzekraczającym 30 dni od jego złożenia. Stwierdzono jednak, że:
 - w jednym przypadku (1,7% badanych) decyzja w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego zawierała nierzetelne uzasadnienie – podano w nim iż dołączona do wniosku faktura VAT na kwotę

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264

⁷ Dz. U. nr 9, poz. 59 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 379

⁹ Dz. U. Nr 160, poz. 1132 ze zm.

8.442 zł została zapłacona, podczas gdy faktura miała odroczony termin zapłaty (siedem dni), a dokumentacja sprawy nie zawierała dowodu opłacenia tej faktury,

- w decyzji nr Fn.3321.1.755.2011 z dnia 05.10.2011 r. w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego zaniżono o 34 zł kwotę należnego zwrotu podatku akcyzowego. Urząd przekazał na rachunek bankowy producenta rolnego kwotę 1.344,84 zł, to jest o 34 zł niższą niż należna na podstawie załączonych faktur na zakup 1.622,16 litrów oleju,
- rozliczenia dotacji i sprawozdania rzeczowo-finansowe (okresowe i roczne) z realizacji wypłat zwrotu podatku, Urząd przekazał Wojewodzie Lubelskiemu zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.

Dotację otrzymaną na zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Urząd wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczył.

Dotacja celowa otrzymana w 2011 r. w ramach rozdziału 75011 na realizację zadań zleconych w wysokości 88,6 tys. zł została wykorzystana na: prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie ewidencji ludności, realizację zadań należących do kierownika urzędu stanu cywilnego wynikających z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego i z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz zadań z zakresu obrony cywilnej. Zadania finansowane dotacją otrzymaną w ramach rozdziału 75011 zostały prawidłowo zrealizowane i terminowo rozliczone.

4. Urząd prawidłowo i zgodnie umową o dofinansowanie zawartą z Urzędem Marszałkowskim (instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013, dalej: „RPO WL”) zrealizował w latach 2010-2011 projekt o wartości 6.834,3 tys. zł „Wykorzystanie energii słonecznej szansą na poprawę jakości środowiska naturalnego w Gminie Kłoczew” w ramach RPO WL. Otrzymane środki zostały przeznaczone na zaprojektowanie i wykonanie (dostawa i montaż) indywidualnych zestawów kolektorów słonecznych dla mieszkańców gospodarstw domowych i użytkowników budynków podległych Gminie Kłoczew. Szczegółową kontrolą objęto wszystkie wydatki poniesione na realizację tego projektu w latach 2009 – 2011. Badania tych wydatków (6.834,3 tys. zł) wykazały, że zostały one poniesione zgodnie z obowiązującymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków¹⁰ i postanowieniami umowy o dofinansowanie. Gmina zapewniła wymagany umową udział środków własnych w finansowaniu kosztów kwalifikowanych projektu w wysokości 15,0 %.

5. Szczegółowym badaniem objęto zamówienie publiczne o wartości brutto 6.793,1 tys. zł związane z realizacją projektu „Wykorzystanie energii słonecznej szansą na poprawę jakości środowiska naturalnego w Gminie Kłoczew”, współfinansowane środkami z RPO WL i w 15 % ze środków własnych Gminy. Zamówienie zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: „Pzp”). Przy udzielaniu tego zamówienia zapewniono m.in.: właściwy wybór trybu jego udzielenia, prowadzenie postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, wybór najkorzystniejszej oferty. Stwierdzono jednak następujące uchybienia:

¹⁰ „Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach RPO WL na lata 2007 – 2013. Podręcznik kwalifikowalności wydatków”, Oś priorytetowa 6. Środowisko i czysta energia Działanie 6.2. Energia przyjazna środowisku” (Departament Strategii i Rozwoju Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, styczeń 2011) oraz „Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, MRR/H/8(2)07/2007, z dnia 30 lipca 2007 r.).

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- wartość przedmiotu zamówienia ustalono w dniu 06.11.2009 r. to jest na osiem miesięcy przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia (06.07.2010 r.), co było niezgodne z wymogami art. 35 ust. 1 Pzp, gdzie dla zamówień, których przedmiotem są roboty budowlane określono, że należy tego dokonać nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia,
- na stronie internetowej Urzędu Gminy nie umieszczono informacji o zmianach treści ogłoszenia o zamówieniu zamieszczonego w Biuletynie Zamówień Publicznych UZP, co było wymagane przepisami art. 12a ust. 3 ustawy Pzp.

Opisane wyżej uchybienia nie miały wpływu na rozstrzygnięcie postępowania o udzielenie badanego zamówienia. Realizacja tego zamówienia przebiegała zgodnie z umową zawartą z wykonawcą.

6. Urząd prawidłowo realizował obowiązek wynikający z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹². Wszystkie odbiorniki radiofoniczne, które Urząd posiadał na wyposażeniu zostały ujęte w ewidencji księgowej (Urząd nie posiadał telewizorów), a środki na opłaty abonamentowe ujęto w planie finansowym Urzędu. Opłaty te zostały wniesione 12.01.2011 r. z góry za cały rok 2011 w wysokości zgodnej z § 1 pkt 1 i § 2 pkt 1 lit. d rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 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.¹³.

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

- 1) podawanie w uzasadnieniach decyzji w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, rzetelnych informacji dotyczących opłacenia faktur za paliwo,
- 2) dokonanie korekty naliczenia producentowi rolnemu nieprawidłowo ustalonej (zaniżonej o 34 zł) kwoty zwrotu podatku akcyzowego,
- 3) wydawanie decyzji o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego producentom rolnym wyłącznie na podstawie wniosków spełniających wymogi art. 6 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego,
- 4) ustalanie wartości przedmiotu zamówienia w przypadku robót budowlanych nie wcześniej niż sześć miesięcy przed wszczęciem postępowania,
- 5) zamieszczanie na stronie internetowej Urzędu ogłoszeń wymaganych przez Pzp.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków 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 Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹² Dz. U. z 2005 r. poz. 728 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 86 poz. 558