



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4100-01-02/2012
P/12/001

Poznań, 12 kwietnia 2012 r.

**Pani
Zofia Dobrowolska
Wójt
Gminy Dopiewo**

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 Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Dopiewie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w ramach tematu: „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami pobieranie dochodów budżetu państwa oraz wykorzystanie dotacji celowych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także udzielanie zamówień publicznych. Pozytywna ocena dotyczy również realizacji projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.

NIK negatywnie ocenia natomiast funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

1. NIK negatywnie ocenia skuteczność funkcjonowania w Urzędzie systemu kontroli zarządczej, pomimo obowiązywania od dnia 4 kwietnia 2011 r. procedur kontroli zarządczej. Zarządzeniem Pani Wójt, zadania związane z nadzorem i organizacją działań oraz gromadzeniem dokumentacji w zakresie kontroli zarządczej zostały powierzone Sekretarzowi Gminy. Ustalenia kontroli NIK potwierdziły słabość tego systemu w zakresie planowania i sprawozdawczości budżetowej, zarządzania kadrami oraz delegowania uprawnień. Zdaniem NIK, wynikały one z nienależytej staranności w realizacji powierzonych zadań oraz mało skutecznej kontroli. Nieprawidłowości te zostały również ujawnione przez audytora wewnętrznego w sprawozdaniu z dnia 22 listopada 2011 r.

Zasady (polityka) rachunkowości zostały zaktualizowane dopiero w dniu 14 marca 2012 r. tj. po upływie 19 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

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 Polskiej² Konieczność uaktualnienia polityki rachunkowości rekomendował w sprawozdaniu z dnia 22 listopada 2011 r. audytor wewnętrzny.

Z ustaleń audytu wynikało również, że w okresie od stycznia do września 2011 r. nie były sporządzane jednostkowe sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego Urzędu Gminy w Dopiewie za miesiące: styczeń, luty, kwiecień, maj, lipiec i sierpień. Obowiązek sporządzania tych sprawozdań wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³. Nadmienić należy, że sporządzanie tych sprawozdań należało do zadań Skarbnika Gminy, a ich przygotowanie nie zostało powierzone formalnie żadnemu spośród pracowników służb finansowych. Do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do dnia 21 marca 2012 r. sprawozdania nie zostały sporządzone. NIK zwraca uwagę, że niesporządzenie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.

Ustalenia niniejszej kontroli NIK potwierdziły nierzetelne prowadzenie ewidencji konta 902- Wydatki budżetowe (w okresie od stycznia do czerwca 2011 r.). Ewidencja ta była niezgodna ze stanem faktycznym w zakresie wydatków realizowanych przez Urząd Gminy w Dopiewie, ponieważ nie uwzględniała operacji gospodarczych dotyczących wydatków budżetowych realizowanych przez Urząd. Nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej konta 902 stanowiły naruszenie zasad rachunkowości budżetowej określonych w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. Podkreślić należy, że zapisy księgowe na koncie 902 zostały uzupełnione w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego.

2. W 2011 r. Gmina pozyskała należne budżetowi państwa dochody z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w kwocie 57.779 zł, za udostępnienie danych osobowych (651 zł) oraz z tytułu odzyskanych zwrotów wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych (57.127 zł). NIK nie wnosi uwag do prawidłowości pobierania i przekazywania dochodów należnych budżetowi państwa.

NIK zwraca uwagę na nieprawidłowości w zakresie sporządzania kwartalnych sprawozdań Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. W sprawozdaniach Rb-27ZZ Urzędu oraz Gminy wykazano, że plan dochodów za I i II kwartał 2011 r. wynosił 0 zł, a kwota zaplanowanych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wynosiła 11.500 zł. Z kolei, w kwartalnych sprawozdaniach jednostkowych Rb-27ZZ sporządzonych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie wykazano plan dochodów 0 zł. Ponadto dane wykazane w kolumnie „dochody przekazane” (dział 852) nie odzwierciedlały faktycznych danych o przekazaniu dochodów na rachunek bieżący Gminy, gdyż w sprawozdaniu Ośrodka, te dochody nie zostały wykazane. Urząd Gminy natomiast wykazał w dziale 852 dochody wykonane w wysokości 0 zł, a dochody przekazane w kwocie 36.836,85 zł.

² Dz. U. Nr 128, poz. 861

³ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Opisane działania były niezgodne z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (załącznik nr 39 rozdział 2 § 6 ust. 1). Stosownie do postanowień § 9 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia, Urząd jako jednostka sporządzająca sprawozdanie zbiorcze zobowiązany był do kontroli merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań jednostkowych i do wyegzekwowania korekt tych sprawozdań.

Ponadto, w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27ZZ Urzędu Gminy, w rubryce nazwa i adres jednostki sprawozdawczej wpisano „Organ”, natomiast w sprawozdaniach zbiorczych Gminy wpisano „Urząd Gminy Dopiewo”. Nadmienić należy, że sprawozdania Rb-27ZZ sporządzone przez Urząd za wszystkie kwartały 2011 r. oraz za IV kwartał tego roku przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie, zostały sporządzone terminowo. Brak było jednak potwierdzenia przekazania tych sprawozdań do Wójta Gminy.

NIK zwraca również uwagę, że zaplanowana na 2012 r. dotacja w kwocie 2.934 zł na finansowanie kosztów prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców w 2012 r., została omyłkowo uwzględniona w planie (po zmianach) na 2011 r.

3. Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w 2011 r. Gmina otrzymała dotacje celowe z budżetu państwa w kwocie 3.235.045,73 zł, z czego wydatkowała 98,92% otrzymanych środków. Środki te, w ocenie NIK, wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystanie części dotacji nie miało wpływu na realizację poszczególnych zadań. Podkreślić należy, że dotacje przekazywane były realizatorom w kwotach oraz w terminach umożliwiających prawidłowe ich wykonywanie.

NIK pozytywnie ocenia przekazanie i rozliczenie dotacji celowej na realizację zadania związanego ze zwrotem producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, otrzymanej w kwocie 311.782,73 zł. Szczegółowa analiza 60 (spośród 161) wniosków o zwrot podatku, wykazała, że wszystkie były kompletne i zostały rozpatrzone zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁵.

Stwierdzone zostały uchybienia formalne, które jednak nie miały wpływu na prawidłową realizację zadania. W decyzjach od numeru 1 do numeru 78 powołana została nieaktualna podstawa prawna ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (art. 10 ust. 2 - przepis przejściowy stosowany w 2006 r.). Decyzje te nie zawierały również informacji o pozostałej części limitu do wykorzystania, co było wymagane przepisem art. 5 ust. 3 tej ustawy. Podkreślić należy, że decyzje od numeru 79 były już formułowane zgodnie z przepisami ww. ustawy. NIK nie wnosi uwag do terminowości wypłat zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego oraz rozliczenia środków budżetowych z Wojewodą Wielkopolskim.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że 152 decyzje w sprawie zwrotu podatku akcyzowego na łączną kwotę 289 867,67 zł zostały podpisane przez Skarbnika Gminy na podstawie upoważnienia Wójta z dnia 30 grudnia 2010 r., zawierającego nieprawidłową podstawę prawną wydania tj. art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych⁶ i art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ podczas gdy

⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

upoważnienie takie winno być wydane na podstawie art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie zadania polegającego na utrzymaniu w gminach stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Na realizację ww. zadania Urząd otrzymał od Wojewody Wielkopolskiego dotację celową w kwocie 75.500 zł, która została wykorzystana w całości. Zadanie to zostało dofinansowane środkami własnymi gminy w kwocie 87.591 zł. Wydatki na realizację tego zadania polegały na sfinansowaniu części wynagrodzeń trzech etatów. W ewidencji księgowej Urzędu wydatki, na realizację tych zadań nie były księgowane na kontach analitycznych. Takie rozwiązanie nie dawało możliwości wyodrębnienia kwot wynagrodzeń poszczególnych pracowników.

4. W trakcie kontroli stwierdzone zostały niżej omówione nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów dotyczących udzielania, a także realizacji zamówień publicznych. Szczegółowym badaniem objętych zostało pięć zamówień publicznych finansowanych z wykorzystaniem środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa i środkami z Unii Europejskiej o wartości ogółem 6.730.007,81 zł. We wszystkich poddanych kontroli postępowaniach brak było potwierdzenia jawnego otwarcia ofert. Stanowiło to naruszenie zasady wyrażonej w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, co NIK ocenia negatywnie. Z kolei analiza dokumentacji z postępowania na zakup sprzętu oraz mebli do przeprowadzenia zajęć w ramach projektu pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczennic i uczniów w klasach I – III z terenu gminy Dopiewo”, wykazała, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero po trzech miesiącach od dnia podpisania umowy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych taka informacja powinna zostać umieszczona w Biuletynie niezwłocznie.

NIK zwraca uwagę, że zakres czynności jednego z pracowników, który faktycznie realizował m.in. sprawy związane udzielaniem zamówień publicznych nie uwzględniał powierzenia przedmiotowych zadań. Przygotowywanie opisów stanowisk, w tym ustalanie szczegółowego zakresu czynności dla pracowników referatu, stosownie do postanowień § 24 ust. 3 pkt 10 regulaminu organizacyjnego należało do zadań kierowników referatów. Z kolei sprawowanie nadzoru nad sprawami kadrowymi należało do obowiązków Sekretarza Gminy (§ 19 pkt 7 ww. regulaminu).

Zastrzeżenia NIK dotyczą również realizacji umów z wykonawcami. Dwie spośród sześciu umów na realizację zamówień publicznych (na dostawę ogrodowych zestawów zabawowych oraz na dostawę sprzętu komputerowego na łączną kwotę 84.210,20 zł) nie zawierały szczegółowego zakresu rzeczowego, stanowiącego ich przedmiot. W umowach tych wskazano, że został on zawarty w formularzach cenowych stanowiących załączniki do umów. Faktycznie zaś umowy te nie zawierały załączników. Ponadto, na skutek omyłki pisarskiej w umowie na dostawę ogrodowych zestawów zabawowych wskazano, iż jej przedmiotem będzie dostawa mebli przedszkolnych wraz z rozładunkiem, złożeniem części składowych i umieszczeniem w wyznaczonych pomieszczeniach, co negatywnie świadczy o rzetelności przygotowań tych umów.

NIK wskazuje na brak precyzji zapisów w protokołach przebiegu montażu i końcowego odbioru ogrodowych urządzeń zabawowych za kwotę 51.878,20 zł oraz dostawy mebli na potrzeby wyposażenia przedszkoli za kwotę 167.577,58 zł. Zapisy te nie zawierały informacji, czy dostawy zostały wykonane zgodnie z zamówieniem, natomiast służyły one za podstawę do wystawienia faktur VAT oraz wypłaty wynagrodzenia. Wykonawca zobowiązał się do realizacji przedmiotu umowy w terminie do 21 dni od daty jej podpisania. W

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

wyniku kontroli ustalono, że faktycznie dostawa nastąpiła z opóźnieniem (o 8 dni), w stosunku do terminu umownego. Kary umowne w kwocie 2.075,13 zł nie zostały jednak naliczone, co – jak tłumaczono w trakcie kontroli – spowodowane było uzgodnieniami ustnymi. NIK wskazuje jednak na to, że wytłumaczenie to nie znajduje uzasadnienia w świetle postanowień umowy, uzależniających ważność zmiany od zachowania formy pisemnej.

W zapisach na fakturze oraz w protokołach zdawczo – odbiorczych, które stanowiły udokumentowanie zakupu sprzętu komputerowego do przeprowadzenia zajęć w ramach projektu pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczennic i uczniów w klasach I-III z terenu Gminy Dopiewo” w kwocie 32.332 zł postulowano się innymi określeniami identyfikującymi zakupione towary, a w przypadku tablicy interaktywnej zapisy dotyczyły innych modeli. NIK negatywnie ocenia niewyjaśnienie w opisie dowodów księgowych powyższych różnic. Na skutek takiego działania z dokumentów księgowych Urzędu nie wynika, czy umowa została zrealizowana zgodnie z udzielonym zamówieniem, co świadczy o braku należytej rzetelności przy wykonywaniu weryfikacji dokumentów stanowiących podstawę wypłaty należności.

5. NIK pozytywnie ocenia prawidłową oraz terminową realizację projektu pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Dąbrowa i Pałędzie w aglomeracji Skórzewo”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach priorytetu III „Środowisko przyrodnicze”, Działanie 3.4 „Gospodarka wodno-ściekowa”, Schemat 1 „Budowa systemów kanalizacji zbiorczej” Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Całkowite wydatki kwalifikowalne projektu wynoszą 11.048.665,11 zł, w tym dofinansowanie w kwocie 6.617.045,53 zł i wkład własny w wysokości 4.431.619,58 zł.

6. Kontrolą objęto także wywiązywanie się z obowiązków uiszczenia w 2011 r. opłaty abonamentowej – zgodnie z rozporządzeniem 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 uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.¹⁰ NIK negatywnie ocenia niedokonanie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiowych ani telewizyjnych. W Urzędzie nie było dokumentacji, na podstawie której możliwe byłoby ustalenie liczby użytkowanych odbiorników. Dopiero w toku kontroli NIK, tj. w dniu 8 marca 2012r. Urząd dokonał opłaty abonamentowej za używanie sześciu odbiorników radiofonicznych za 2011 r. w kwocie 352,50 zł i za 2012 rok w kwocie 356,40 zł.

7. Zadania dotyczące windykacji należności z tytułu funduszu alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej realizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie były przedmiotem odrębnej kontroli NIK. W wyniku tej kontroli, do Dyrektora Ośrodka zostało wystosowane osobne wystąpienie pokontrolne.

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

1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia skutecznego systemu kontroli zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów, w których stwierdzone zostały nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
2. Wyeliminowanie nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań budżetowych.
3. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu postępowań o zamówienia publiczne.
4. Podjęcie działań organizacyjnych w celu prawidłowego wywiązywania się z opłat abonamentowych.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 86, poz. 558 (utraciło moc z dniem 31 grudnia 2011 r.)

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji albo 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 Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu, 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.