



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4100-02-02/2013
P/13/167

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/167 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 85/30 – województwo wielkopolskie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Izabela Chlebowska-Gąszczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85217 z dnia 11 stycznia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach, ul. Kościuszki 4, 62-010 Pobiedziska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Podsada, Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska [dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia sposób planowania dotacji z budżetu państwa, wykorzystanie dotacji celowej zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowe sporządzenie na podstawie ewidencji księgowej sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły realizacji zadania dotyczącego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, w zakresie weryfikacji złożonych wniosków oraz nadzoru nad działalnością jednostki realizującej zadania z zakresu pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 2 Uchwały Nr LVIII/567/10 z dnia 26.08.2010 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy², kierownicy jednostek organizacyjnych gminy (w tym m.in. Ośrodek Pomocy Społecznej „OPS”), naczelnicy wydziałów oraz pracownicy samodzielnych komórek organizacyjnych Urzędu opracowują i przedkładają Burmistrzowi, w terminie do 30 września, plany rzeczowo-finansowe zadań z częścią opisową oraz materiały kalkulacyjne niezbędne na etapie przygotowania uchwały budżetowej.

[Dowód: akta kontroli: 6-9]

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, Felicja Tokarska w sporządzonych materiałach kalkulacyjnych opracowała plan wydatków w dziale 750 (rozdział 75011) oraz w dziale 751 (rozdział 75101), na podstawie danych roku poprzedzającego rok budżetowy (2011 r.).

[Dowód: akta kontroli: 10-11]

Jednostka organizacyjna Gminy realizująca zadania z zakresu pomocy społecznej (OPS) we wniosku przekazany Burmistrzowi, w dniu 15 września 2011 r. w sprawie budżetu na

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Uchwała Nr LVIII/567/10 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 26.08.2010 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

2012 r., oszacowała wielkość niezbędnych środków m.in. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej określoną w wysokości 4.234.330 zł (dział 852 rozdział 85212), oraz 5.016 zł (w rozdziale 85213). W opracowanym projekcie budżetu gminy³ przyjęte zostały kwoty ujęte w piśmie wojewody z dnia 21.10.2011 r. W piśmie tym, wojewoda poinformował o projektowanym poziomie dotacji na 2012 r. (dział 852, rozdział 85212, § 2010) w wysokości 3.398.191 zł (tj. w kwocie o 836.139 zł mniejszej aniżeli wskazał OPS) oraz 5.123 zł (rozdział 85213). Kwoty w tej wysokości wprowadzone zostały do planu dochodów w zakresie zadań administracji rządowej⁴.

[Dowód: akta kontroli: 12-30]

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora OPS, szacunki te dokonano na podstawie analizy wydanych środków finansowych na realizację ww. zadań na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz na podstawie zakładanego zwiększenia ilości osób uprawnionych do świadczeń, przewidywanego wzrostu kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku rodzinnego oraz podwyższenia wysokości zasiłku. Na tej podstawie, zgodnie z wyjaśnieniem, założono 30% wzrost planu finansowego wydatków w dziale 852, rozdział 85212.

[Dowód: akta kontroli: 87-90]

W Uchwale z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pobiedziska na rok 2012⁵ ujęte były dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych gminie odrębnymi ustawami w wysokości projektowanego poziomu dotacji celowych na 2012 r. wskazanej przez Wojewodę Wielkopolskiego (750/75011 – 103.700 zł, 852/85212 – 3.398.191 zł, 852/85213 – 5.123 zł) oraz przez Krajowe Biuro Wyborcze (751/75101 – 2.995 zł).

[Dowód: akta kontroli: 70-86]

Wielkość niezbędnych środków (dotacji celowej) na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego określona została natomiast przez Urząd w 2 wnioskach⁶ złożonych do urzędu wojewódzkiego – przekazanych w trybie wynikającym z § 2 rozporządzenia 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 wypłatę⁷. Środki te określone zostały na podstawie wniosków złożonych przez producentów rolnych i wydanych w tym zakresie decyzji. Plan dotacji celowej w dziale 010, rozdział 01095 § 2010 wynosił 499.285 zł.⁸

[Dowód: akta kontroli: 38, 45, 91-94]

Urząd otrzymał od Wojewody Wielkopolskiego, w terminach wskazanych w art. 143 i 148 ustawy o finansach publicznych⁹, informacje o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej (pismem z dnia 21 października 2011 r.) oraz w ustawie budżetowej (pismem z dnia 2 kwietnia 2012 r.).

Z Krajowego Biura Wyborczego Urząd otrzymał terminowo informacje o kwocie dotacji celowej przyjętej w projekcie ustawy budżetowej (art. 143) lecz z 55 dniowym opóźnieniem (art. 146) w stosunku do dnia ogłoszenia ustawy budżetowej (kwota dotacji celowej nie uległa zmianie).

[Dowód: akta kontroli: 31-49]

³ zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska Nr VI/271/11 z dnia 21.11.2011 r. w sprawie opracowania projektu budżetu Gminy Pobiedziska na rok 2012r.

⁴ Zarządzenie Burmistrza Nr VI/310/11 z dnia 30.12.2011 r. w sprawie opracowania planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych Gminie na rok 2012 .

⁵ Uchwała Nr XV/146/11 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 29.12.2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pobiedziska na rok 2012

⁶ Wniosek z dnia 16.03.2012 r. oraz z dnia 17.09.2012 r.

⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 16, poz. 1132.

⁸ Pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18.04.2012 r. (289.943 zł) oraz pismo z dnia 19.10.2012 r. (209.342 zł).

⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Urząd przekazał do OPS informację wojewody z dnia 21.10.2011 r. o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz zarządzenie¹⁰ Burmistrza w sprawie projektu budżetu gminy z prośbą o wprowadzenie zmian w celu uchwalenia budżetu gminy na 2012r. OPS w 2012 r. informowany był o zmianach dokonywanych w budżecie tej jednostki zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska oraz zarządzeniami Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska. Na tej podstawie, OPS dokonywał zmian w planie finansowym.
[Dowód: akta kontroli: 28-30, 50-63]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo przygotowania przez pracowników Urzędu oraz OPS, na podstawie przepisów § 2 Uchwały Nr LVIII/567/10 planów rzeczowo-finansowych, w opracowanym projekcie budżetu gminy przyjęte zostały kwoty dotacji celowych określone w piśmie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21.10.2011 r. Wartość dotacji celowej w przypadku działu 852, rozdział 85212 była o 836.139 zł niższa od kwoty określonej w przekazanych Burmistrzowi w dniu 15.09.2011 r., przez jednostkę bezpośrednio realizującą zadania z zakresu pomocy społecznej - materiałach planistycznych.

[Dowód: akta kontroli: 6-22]

Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy informacje planistyczne dotyczące zadań z zakresu administracji rządowej nie były przekazywane do urzędu wojewódzkiego, ponieważ wartość uzyskanej i wydatkowanej dotacji weryfikowana jest na podstawie składanych przez gminę sprawozdań Rb-50 (o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej) oraz składanych przez OPS sprawozdań z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Wojewoda dysponuje zatem danymi w zakresie zapotrzebowania na środki finansowe na dany rok, które powinny stanowić podstawę do oszacowania środków na rok następny. Ponadto, planowanie budżetu przez OPS odbywa się w tym samym czasie co oszacowanie potrzeb w zakresie zadań zleconych dla Wojewody. Środki przyznane przez Wojewodę na dzień 1 stycznia są wystarczające do wydania decyzji w zakresie świadczeń. Następnie, w miesiącu sierpniu są korygowane do faktycznych potrzeb świadczeniobiorców.

[Dowód: akta kontroli: 64-69]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie¹¹.

2. Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji

Opis stanu
faktycznego

Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami były przekazywane przez wojewodę w terminach umożliwiających pełne i terminowe ich wykonanie. Środki na zadania z zakresu pomocy społecznej przekazywane były na podstawie comiesięcznego zapotrzebowania na środki przekazywanego przez OPS.

[Dowód: akta kontroli: 95-116, 713-716]

Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy, Agaty Majcherczak „znając ogólną sytuację budżetową i wiedząc, że zadania z zakresu administracji rządowej wyceniane są na minimalnym poziomie finansowym” Urząd nie zwracał się do Wojewody o zwiększenie kwoty dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Urząd w 2012 r. nie dochodził

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska Nr VI/263/2011 z dnia 14.11.2011 r. w sprawie opracowania projektu budżetu Gminy Pobiedziska na rok 2012.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

również dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w postępowaniu sądowym.

[Dowód: akta kontroli: 64-67]

Urząd przekazywał do OPS środki finansowe w terminach umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań, na podstawie harmonogramów, które obejmowały realizację wszystkich zadań OPS.

[Dowód: akta kontroli: 117-129]

Gmina w 2012 r. nie dofinansowała środkami własnymi realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy „Kwota dotacji pokrywała koszty realizacji zadań w zakresie świadczeń, natomiast w części dotyczącej wynagrodzeń została rozliczona na poziomie minimalnym (...).”

[Dowód: akta kontroli: 64-67]

W 2012 r. zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane były w Urzędzie oraz (w zakresie pomocy społecznej) w OPS. Na zadania realizowane w Urzędzie przyznane były dotacje celowe w wysokości 499.285 zł (dział 010, rozdział 01095), 103.700 zł (dział 750, rozdział 75011), 2.995 zł (dział 751, rozdział 75101). Natomiast na zadanie realizowane przez OPS, w zakresie pomocy społecznej (dział 852) przyznane były dotacje celowe w wysokości 3.530.463 zł (rozdział 85212), 5.460 zł (rozdział 85213) oraz 45.200 zł (rozdział 85295).

[Dowód: akta kontroli: 130-137, 225, 234, 512, 717-719]

1. Dotacja celowa na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹² przyznana została w wysokości 499.285 zł. Kontrolą objęto dotację wykorzystaną na ten cel, wynikającą z wydanych decyzji w łącznej kwocie 302.965,11 zł. Szczegółową analizę przeprowadzono na próbie 50 wniosków złożonych przez producentów rolnych, na podstawie których wydano decyzje o najwyższych wartościach zwrotu podatku akcyzowego. W 2012 r. złożonych zostało łącznie 279 wniosków.

[Dowód: akta kontroli: 138-158]

Urząd dochował terminów przyjmowania wniosków o zwrot podatku, o których mowa w art. 6 ust 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹³. Złożone wnioski, wraz z załącznikami, były weryfikowane w zakresie kompletności i rzetelności danych w nich zawartych. Urząd terminowo i w wysokości określonej w decyzji dokonał wypłat zwrotu podatku akcyzowego.

[Dowód: akta kontroli: 162-179]

Wnioski o przekazanie gminie dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego i jego wypłatę, złożone zostały do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w terminach określonych w przepisach § 2 ust 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego¹⁴. Wnioski te zawierały dane określone w przepisach § 2 ust 2 ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli: 158-161]

Dotacja wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zwrot części podatku akcyzowego (§ 4430 - 489.494,51 zł) oraz na pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu, poniesione przez gminę. Poniesione koszty postępowania dotyczyły nagród 2 pracowników zaangażowanych w ww. zadanie (§ 4010 - 4.830 zł, § 4110 - 830,28 zł, § 4120

¹² W związku z realizacją ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, z przeznaczeniem na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz na pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu poniesionych przez gminę

¹³ Dz. U. z 2006 r. Nr 52, poz. 379

¹⁴ 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 wypłatę (Dz. U. z 2006 r. Nr 160, poz. 1132).

- 88,94 zł) zakupu materiałów biurowych i druków (§ 4210 - 2.998,32 zł) oraz usługi naprawy drukarki, wysyłki listów i wykonania pieczętek (§ 4300 - 1.041,80 zł).

[Dowód: akta kontroli: 180-223]

2. Dotacja celowa w dziale 750, rozdział 75011 w wysokości 103.700 zł wykorzystana została na wynagrodzenia osób realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z zarządzeniem Nr VI/275/1/2011 z dnia 23.11.2011 r. ustalono obsadę (etatami) w taki sposób, że na realizację zadań z zakresu powszechnego obowiązku obrony oraz ewidencji ludności i dowodów osobistych ustalono 1,9 etatu, zadań z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego i prawa o zgromadzeniach - 1 etat, swobody działalności gospodarczej - 0,95 etatu, powszechnego obowiązku obrony, stanu kłeski żywiołowej oraz sił zbrojnych - 0,9 etatu, przeciwdziałania narkomanii oraz prowadzenia ewidencji kąpielisk - 0,25 etatu.

[Dowód: akta kontroli: 393-465]

3. Dotacja celowa w dziale 751, rozdział 75101 w wysokości 2.995 zł wykorzystana została na wynagrodzenia z tytułu umów-zleceń na aktualizację rejestru wyborców w łącznej wysokości 1.739,59 zł (§ 4170, 4110, 4120), na część kosztów poniesionych na asystę techniczną nad programem komputerowym do rejestracji dla urzędów stanu cywilnego, wysyłkę listów poleconych – 771,55 zł (§ 4300), na rozmowy telefoniczne – 53,52 zł (§ 4370) oraz na artykuły biurowe – 430,34 zł (§ 4210).

[Dowód: akta kontroli: 466-491]

4. Zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące pomocy społecznej, realizowane były przez OPS na podstawie wydanych przez Burmistrza upoważnień:

a. do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego i do wydawania w tych sprawach decyzji (art. 12 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów)¹⁵ - Dyrektor OPS oraz pracownik OPS Halina Porada;

b. do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych i do wydawania w tych sprawach decyzji (art. 20 ust 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych)¹⁶ - Dyrektor OPS oraz pracownik OPS Halina Porada;

c. do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, prowadzenia postępowania i wydawania w tych sprawach decyzji oraz przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego (art. 8b i 8c ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) - Dyrektor OPS oraz pracownicy OPS: Jolanta Flisiak, Krystyna Gołębowska, Anna Kasprzyk, Bogumiła Michalska i Halina Porada.

[Dowód: akta kontroli: 493-510]

Ponadto Rada Miejska Gminy Pobiedziska udzieliła pełnomocnictwa kierownikowi OPS do wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, zamieszkałym na terenie miasta i gminy Pobiedziska.¹⁷

[Dowód: akta kontroli: 507-509]

Sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu świadczeń rodzinnych zrealizowanych ze środków budżetu państwa oraz budżetów gmin przekazywane były przez OPS bezpośrednio do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora OPS, Burmistrz otrzymuje natomiast sprawozdanie półroczne i roczne dotyczące wykorzystania środków finansowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

[Dowód: akta kontroli: 87-90, 511-522, 631-637]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie obsługi dotacji na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (dział 010, rozdział 01095):

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1228.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992.

¹⁷ Uchwała Nr XL/359/05 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 23 czerwca 2005 r.

a. W przypadku 4 producentów rolnych, którzy wraz z wnioskami, poza fakturami dokumentującymi zakup oleju napędowego, załączyli również umowy dzierżawy gruntów zawarte z osobami, nie będącymi zgodnie z ewidencją gruntów i budynków właścicielami, przed wydaniem decyzji, nie zostały zebrane dowody wystarczające do wyjaśnienia sprawy (art. 75 kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ - „kpa”). Wnioskodawcy nie zostali również wezwani, celem złożenia wyjaśnień. Nie zebrano zatem dodatkowych dokumentów mogących posłużyć dokładnemu wyjaśnieniu stanu faktycznego odnośnie władania nieruchomością w sytuacji, gdy zaistniała rozbieżność z danymi zawartymi w ewidencji gruntów. Wraz z wyjaśnieniami złożonymi przez Kierownika Referatu Podatków i Opłat Lokalnych, Marzanny Krzywdzińskiej przedstawione zostały, zebrane w trakcie kontroli NIK materiały potwierdzające fakt użytkowania przez wnioskodawców ww. gruntów (m.in. oświadczenia producentów rolnych wraz z potwierdzeniem przez właścicieli gruntów). Niemniej jednak, na etapie rozpatrywania wniosków, sprawa ich użytkowania nie została wyjaśniona, a pomimo tego, powierzchnie tych gruntów ujęte zostały do obliczenia rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego oraz wypłacone zostały środki w ramach obliczonego wówczas limitu. Łączna kwota wypłaconego zwrotu podatku akcyzowego w zakresie decyzji wydanych na podstawie ww. wniosków to kwota 19.033,59 zł.

b. We wszystkich decyzjach wydanych w sierpniu i wrześniu 2012 r. (II okres rozliczeniowy) powołano się na art. 10 ust 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, tj. na przepis przejściowy, który miał zastosowanie do decyzji wydawanych w 2006 r. Podkreślić należy, że o usunięcie tego zapisu wnioskował już w 2011 r. Wojewoda Wielkopolski po przeprowadzonym w tym zakresie postępowaniu kontrolnym.

c. W 8 decyzjach w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego powołano się na wnioski złożone w okresie od 13 do 17 lutego 2010 r., podczas gdy faktycznie wnioski te złożone były w 2012 r.

Zgodnie z wyjaśnieniem Marzanny Krzywdzińskiej, powołanie się na niewłaściwą podstawę prawną oraz na niewłaściwe daty wniosków, spowodowane było przeoczeniem.

[Dowód: akta kontroli: 252-347]

d. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowe ujęcie kosztów z tytułu zwrotu producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w łącznej wysokości 489.494,51 zł. W 2012 r. ewidencjonowane były one na koncie 403 - podatki i opłaty, a nie na koncie 409 - pozostałe koszty rodzajowe. Było to niezgodne z załącznikiem nr 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁹. W trakcie kontroli NIK dokonano stosownej korekty, przeksięgując koszty na właściwe konto.

Postępowanie w sprawie zwrotu podatku i jego wypłata jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, na realizację którego, gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. Zatem zdaniem NIK, ewidencję kosztów z tego tytułu należy prowadzić na koncie 409, gdyż zwrot podatku akcyzowego nie jest kosztem tej jednostki z tytułu własnej działalności, a jedynie jest to czynność związana z wypłatą producentowi rolnemu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

[Dowód: akta kontroli: 223]

e. Dowody księgowe - listy płac (nr 130 i 348) dotyczące nagród 2 pracowników zaangażowanych w ww. zadanie, zawierały informacje o sposobie zakwalifikowania do ujęcia w klasyfikacji budżetowej w dziale 750, rozdział 75023, podczas gdy faktycznie ujęte zostały w dziale 010, rozdział 01095. Na ww. listach płac umieszczone zostały podpisy osób

¹⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

¹⁹ Rozporządzenie 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. z 2010 r. Nr 128, poz. 861).

odpowiedzialnych za te wskazania oraz potwierdzające sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jednocześnie brak było udokumentowania faktu dokonania akceptacji pod względem merytorycznym poprzez sporządzenie na dowodzie opisu potwierdzającego faktyczną zgodność przebiegu operacji wraz z określeniem właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 21 i 22 ust 1 ustawy o rachunkowości. Kwota wydatkowana w 2012 r. na podstawie ww. list płac to 5.749,22 zł (§ 4010, § 4110, § 4120).

[Dowód: akta kontroli: 197-198]

Skarbnik Gminy, Agata Majcherczak wyjaśniła „(...) zapis na liście – odnoszący się do klasyfikacji budżetowej 75023 – dotyczy pracowników urzędu i wynika z danych systemowych wprowadzonych do programu obsługującego system kadr i płac w celu identyfikacji pracowników urzędu, a nie w celu odzwierciedlenia klasyfikacji budżetowej w księgach rachunkowych – co potwierdza prawidłowe zaksięgowanie ww. list płac.”

[Dowód: akta kontroli: 64-67]

2. W zakresie obsługi dotacji celowej na zadania z zakresu pomocy społecznej (dział 852, rozdział 85212), które bezpośrednio realizowane były przez OPS, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a. Zgodnie z wydanym przez Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska zarządzeniem Nr V/708/2009 z dnia 10.07.2009 r., pracownik OPS – Halina Porada upoważniona została do wydawania decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w sytuacjach nieobecności Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej. Co najmniej 23 decyzje na łączną wartość przyznanych świadczeń 66.470 zł (z tego kwota 29.092 zł została do dnia kontroli wypłacona) zostały podpisane w dniach w których obecność dyrektora OPS w jednostce odnotowana została w karcie pracy. Zdaniem NIK warunek określony w ww. zarządzeniu, dotyczący wydawania decyzji podczas nieobecności dyrektora OPS, nie został spełniony.

[Dowód: akta kontroli: 500, 523-609]

Starszy administrator, Halina Porada wyjaśniła, że wydanie ww. decyzji nastąpiło podczas nieobecności Pani Dyrektor w Ośrodku Pomocy Społecznej powodowanej pełnieniem innych obowiązków zawodowych poza siedzibą Ośrodka Pomocy Społecznej. Decyzje zostały podpisane ze względu na pilną konieczność wydania ich klientowi z uwagi na niemożność dotarcia do Ośrodka Pomocy Społecznej w innym terminie.

[Dowód: akta kontroli: 610-612]

b. Nierzetelnie ewidencjonowano w systemie informatycznym decyzje z zakresu świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Nieprawidłowości polegały na ujęciu w prowadzonym rejestrze innej daty decyzji niż data w jakiej faktycznie była ona wydana. Spośród otrzymanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wybranych losowo, decyzji z zakresu świadczeń rodzinnych – 55 wydanych było innego dnia niż wskazano w rejestrze prowadzonym w systemie informatycznym, z tego 21 wydanych było nawet w innym miesiącu. Spośród decyzji z zakresu świadczeń z funduszu alimentacyjnego – 4 decyzje wydane były innego dnia niż wskazano w rejestrze prowadzonym w systemie informatycznym, z tego 3 wydane były w innym miesiącu.

Miało to wpływ na dane (dotyczące liczby wydanych decyzji) wykazane w składanych wojewodzie sprawozdaniach rzeczowo-finansowych o zadaniach z zakresu świadczeń rodzinnych zrealizowanych ze środków budżetu państwa oraz budżetu gmin (za wszystkie kwartały 2012 r.), jak również na dane przedstawione w sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy uprawnionym do alimentów (za III i IV kwartał).

[Dowód: akta kontroli: 87-90, 524-530, 616-630]

Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora OPS, programy komputerowe błędnie wykazywały dzień rozpatrzenia wniosku jako datę wydania decyzji (która była późniejsza) oraz rejestrowały również jako datę decyzji – dzień od którego należało uchylić decyzję, a nie datę wydania tej decyzji.

[Dowód: akta kontroli: 87-90]

c. Prowadzony w systemie informatycznym rejestr decyzji z zakresu świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie zawierał wszystkich wydanych decyzji (a jedynie ok. 70% takich decyzji).

[Dowód: akta kontroli: 87-90, 524-530]

Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora OPS, prowadzony rejestr w programie obsługującym świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie generuje wszystkich decyzji wydanych w sprawie świadczeń (brak możliwości założenia zdarzenia w programie lub brak szablonu do zdarzenia) i dlatego decyzje te sporządzane są poza programem (np. decyzje o nienależnie pobranych świadczeniach, zmieniające wysokość świadczenia w trakcie okresu świadczeniowego, o zwrocie świadczeń).

[Dowód: akta kontroli: 87-90]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przy ustalaniu limitu o którym stanowi art. 4 ust 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zgodnie z ww. przepisem, należy brać pod uwagę m.in. powierzchnię użytków rolnych, będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego, określonej w ewidencji gruntów i budynków, według stanu na dzień 1 lutego danego roku.

W toku kontroli ustalono, że weryfikacja wniosków w zakresie powierzchni użytków rolnych nie następowała na podstawie ewidencji gruntów i budynków lecz na podstawie ewidencji podatkowej podatku rolnego, która zgodnie z wyjaśnieniem Marzanny Krzywdzińskiej, jest odzwierciedleniem ewidencji gruntów i budynków. Wydruki zaświadczeń z ewidencji podatkowej wykonywane były na dzień sprawdzenia i weryfikacji danego wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniem w dniu weryfikacji nie jest możliwe wykonanie wydruków z ewidencji gruntów i budynków według stanu na dzień 1 lutego danego roku, ponieważ dane są pokazywane na dzień bieżący.

[Dowód: akta kontroli: 252-256]

2. W regulaminie organizacyjnym brak było wskazania wydziału/referatu realizującego zadania z zakresu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, pomimo rozbudowanej w tym zakresie procedury postępowania. Brak było również w zakresach czynności ww. pracowników odniesień do zadań realizowanych w tym obszarze. Zadanie to, realizowane było w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych, ponieważ zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza jako jedyny posiadał dostęp do dokumentów, które umożliwiają weryfikację wniosków, ponadto decyzje wydawane są w systemie podatkowym SIGID, który użytkowany jest przez ten referat.

Zgodnie z § 2 zarządzenia Nr VI/11/2011 z dnia 26 kwietnia 2011 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Gminie Pobiedziska „mechanizmami kontroli zarządczej są wszystkie działania i procedury podejmowane lub ustanawiane w celu zwiększenia prawdopodobieństwa realizacji zadań i osiągnięcia celów, w tym m.in. podział obowiązków.” Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza „w ramach kontroli zarządczej ryzyko jest na bieżąco oceniane (monitorowane) zgodnie z zapisami § 12. Burmistrz w ramach bieżącego zarządzania, w tym w szczególności w trakcie spotkań i narad z osobami nadzorującymi oraz pracownikami Urzędu.”

[Dowód: akta kontroli: 140-157, 348-380, 385-392]

3. W latach 2008-2012 nie były przeprowadzane zadania audytowe w zakresie m.in. wykorzystania dotacji z budżetu państwa zarówno w Urzędzie jak i w OPS. System kontroli w Urzędzie obejmuje kontrolę wewnętrzną oraz zewnętrzną. Kontrolę wewnętrzną sprawują naczelnicy wydziałów oraz kierownicy referatów, pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz na zlecenie Burmistrza, w zakresie wykonania budżetu - specjalistyczne firmy. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza „ze względu na prowadzone kontrole w przedmiotowym zakresie przez Regionalną Izbę Obrachunkową oraz Wojewodę Wielkopolskiego, w ocenie Burmistrza nie istniała potrzeba zlecenia kontroli (...)”.

[Dowód: akta kontroli: 381-392, 613-615]

Ocena cząstkowa

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania Rb-50 za IV kwartał 2012 r., o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej przekazane zostały do dysponentów przekazujących dotacje (Wojewoda Wielkopolski oraz Krajowe Biuro Wyborcze) oraz do RIO i NIK w terminach określonych w załączniku nr 44 rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek bezpośrednio realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, w szczególności: dział, rozdział, paragraf, które sporządzone zostały na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej.

[Dowód: akta kontroli: 638-701]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji wniosków w zakresie zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.
2. Wylimitowanie nieprawidłowości w treści przyszłych decyzji, w sprawie zwrotu podatku akcyzowego.
3. Zapewnienie przestrzegania w nadzorowanym OPS upoważnienia do wydawania decyzji w zakresie świadczeń rodzinnych oraz zintensyfikowanie nadzoru w obszarze działań tej jednostki polegających na realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁰ Dz. U. z 2010 r., Nr 2, poz. 103

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 14 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor