



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

Zielona Góra, dnia 10 kwietnia 2012 r.

LZG-4100-01-03/2012, P/12/001

Pani
Teresa Kaczmarek
Wójt Gminy Otyń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Urząd Gminy w Otyniu, w zakresie powiązań budżetu gminy Otyń z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 23 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność gminy w skontrolowanym zakresie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli.

1. Dochody budżetu państwa związane z realizacją przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, zaplanowane w kwocie 20,9 tys. zł, wykonano w wysokości 45,7 tys. zł (218%). Dochody te pozyskano z tytułu wpłat na fundusz alimentacyjny oraz za udostępnienie danych osobowych. Po potrąceniu o 50 % należnych gminie, przekazywane zostały na rachunek Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia odprowadzenie części tych dochodów w wysokości 3.968,63 zł², z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 183 dni w stosunku do terminów określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³. Z tytułu nieterminowego przekazywania dochodów

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² w tym: 3.343,84 zł z tytułu dochodów z wygezekwowanych przez komorników świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Opóźnienia wynosiły od 2 do 4 dni, 407,79 zł z tytułu zaliczki alimentacyjnej. Opóźnienia wynosiły od 27 do 94 dni, 217 zł z tytułu dochodów z opłat za udostępnienie danych osobowych. Opóźnienia wynosiły od 70 do 183 dni

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

należnych budżetowi państwa, naliczono i odprowadzono odsetki w kwocie 21,08 zł. Nieterminowe przekazywanie dochodów należnych budżetowi państwa uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁴.

Stwierdzono ponadto, że na skutek przeoczenia, z czterodniowym opóźnieniem opracowano plan finansowy na 2011 r., zawierający kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami⁵. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego opracowuje plan finansowy w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej.

2. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia, że wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 6 ust 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w *sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁶, zbiorcze sprawozdania nie były sporządzane na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych⁷. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że z naruszeniem obowiązku wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, kierownicy jednostek podległych nie sporządzali sprawozdań jednostkowych, a skarbnik gminy sporządzała sprawozdania zbiorcze na podstawie danych tych jednostek.

3. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w wysokości 2.806,9 tys. zł, zostały wykorzystane w kwocie 2.806,66 tys. zł (tj. 99,9 %) i w stosunku do 2010 r. były wyższe o 3,4 %. Niewykorzystana dotacja w łącznej kwocie 239,82 zł, została w terminie zwrócona na rachunek dochodów budżetu państwa.

Kwoty dotacji celowych w działach 750 - Administracja publiczna i 852 - Pomoc społeczna, wpływały w sposób rytmiczny i proporcjonalny, w wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Analiza wykorzystania dotacji celowej na realizację ww. zadań w dziale 750, rozdz. 75011 – Urzędy wojewódzkie w wysokości 64,4 tys. zł wykazała, że środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (wyплаты wynagrodzeń, składki oraz pochodnych od wynagrodzeń, podatek dochodowy). Jedynie w 4 przypadkach stwierdzono regulowanie składek do ZUS na łączną kwotę 1.220,40 zł, ze zwłoką wynoszącą od 1 do 2 dni w stosunku do terminu określonego w art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o *systemie ubezpieczeń społecznych*⁸.

Kwotę dotacji w zakresie prac związanych z przygotowaniem, zorganizowaniem i przeprowadzeniem narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań na terenie gminy, otrzymanej z Głównego Urzędu Statystycznego w wysokości 24,0 tys. zł, Urząd wydatkował zgodnie z przeznaczeniem na usługi telefoniczne, zakup materiałów biurowych, tonerów, delegacje oraz na dodatki spisowe wraz z pochodnymi (niewykorzystaną kwotę 3.,3 tys. zwrócono 14 grudnia 2011 r.).

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

⁵ Zarządzenie nr 0050.06.2011 Wójta Gminy Otyń z 25 lutego 2011 r.

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103

⁷ Rb-27ZZ, Rb-27S, Rb-28 S, Rb-50

⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

4. W 2011 r. gmina nie realizowała projektów współfinansowanych z udziałem środków europejskich. W okresie tym otrzymano dwie płatności w łącznej kwocie 609.059 zł z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzec Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dotyczyły one zadań z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 zakończonych w 2010 r., tj. „Kształtowania Centrum Miejscowości Otyń” oraz „Remontu i modernizacji świetlicy wiejskiej w Zakęciu”.

5. W 2011 r. Urząd przeprowadził 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 2.793.783,85 zł. Kontrolą objęto 5 zamówień publicznych najwyższych kwotowo, przeprowadzonych w latach 2010-2011 na łączną kwotę brutto 6.395.953,59 zł, w tym z 2011 r. na kwotę 2.267.186,62 zł i z 2010 r. na kwotę 4.128.766,97 zł⁹. Ustalono, że wszystkie postępowania prowadzono z zastosowaniem zasad i trybów określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰ (Pzp) i terminowo przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach. Stwierdzono jedynie, iż w trakcie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na zimowe utrzymanie dróg gminy w sezonie 2011/2012, sekretarz komisji przetargowej nie złożył oświadczenia wymaganego przepisem art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania o zamówienie, co uzasadnia podejrzenie naruszenie dyscypliny finansów publicznych o którym mowa w art. 17 ust. 4 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Stwierdzono że podczas realizacji zadania w zakresie budowy kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowościach Konradowo i Zakęcie, zamawiający nie wyegzekwował od wykonawcy aktualnych polis ubezpieczeniowych w zakresie gwarancji należytego wykonania umowy i odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzoną działalnością. Obowiązek w zakresie należytego zabezpieczenia wykonania przedmiotu umowy wynikał z § 10 umowy zawartej z wykonawcą. Do czasu zakończenia kontroli NIK inwestycji jeszcze nie zakończono, a polisa na wartość zabezpieczenia 144.506,84 zł (70,0% w gwarancji ubezpieczeniowej) wygasła z dniem 31 października 2011 r. Już 3 lipca 2010 r. wygasła polisa wykonawcy w zakresie ubezpieczenia działalności za prowadzone prace budowlane i dopiero w trakcie kontroli spółka dostarczyła aktualną polisę, obejmującą ochronę ubezpieczeniową do 30 czerwca 2012 r.

Uwagi dotyczą także realizacji inwestycji pn. „Moje Boisko - Orlik 2012”, dofinansowywanej przez Marszałka Województwa Lubuskiego¹¹ oraz Ministra Sportu i Turystyki¹², w toku której wykonawca powierzył część robót dwóm podwykonawcom bez zgody zamawiającego, naruszając w ten sposób warunki § 10 umowy zawartej z gminą.

6. Krytycznie należy ocenić, że Urząd nie zarejestrował i nie wniósł opłaty abonamentowej o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. *o opłatach abonamentowych*¹³, za używanie jednego

⁹ W 2010 r. przeprowadzono postępowanie przetargowe na *Budowę kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowości Konradowo i Zakęcie* w kwocie brutto 4.128.766,97 zł. Zadanie podzielono na dwa etapy: I etap z terminem realizacji do 30 listopada 2010 r. oraz II etap z terminem zakończenia do 30 września 2011 r. Umowa jest w trakcie realizacji.

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

¹¹ Umowa nr DS.VII.512.2.3..2011 z 31 marca 2011 r.

¹² Umowa nr 2011/0617/0695/UDOT/DIS/MŻ z 19 października 2011 r. wraz z aneksem nr 1/1 z 1 grudnia 2011 r.

¹³ Dz. U. z 2005 r., Nr 85, poz. 728 ze zm.

radiodbiornika w służbowym samochodzie¹⁴. Z kilkudniowym opóźnieniem wniesiono także opłatę abonamentową za 3 radiodbiorniki za styczeń 2011 r., jednak zapłacono jednocześnie odsetki za zwłokę w uiszczaniu tych opłat. Sekretarz gminy uchybiecia te tłumaczyła przeoczeniem pracowników.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia określenie przez Panią Wójt zarządzeniem z 2 sierpnia 2010 r. sposobu prowadzenia kontroli zarządczej oraz zasad jej koordynacji w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych. W załączniku nr 1 do zarządzenia ustalono regulamin organizacji kontroli zarządczej, w którym ustalono m.in. poziomy za które odpowiedzialni są kierownicy jednostek i wójt. Jednak trzy jednostki organizacyjne gminy (spośród pięciu) nie sporządziły w formie pisemnej procedur w zakresie kontroli zarządczej¹⁵, o których mowa w § 4 ww. regulaminu organizacji kontroli zarządczej¹⁶.

Nie wprowadzono w formie udokumentowanej procesów zarządzania ryzykiem. Nie dokonano identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań określonych w regulaminie organizacyjnym. Nie spełniało to zaleceń standardu B.7 – Identyfikacja ryzyka, B.8 – Analiza ryzyka i B.9 – reakcja na ryzyko, o których mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷.

Zagadnienia w zakresie kontroli nie zostały odnotowane w regulaminie organizacyjnym¹⁸ oraz w zakresach czynności pracowników (w tym m.in. skarbnika, sekretarza czy kierownika referatu). Zatem wewnętrzne uregulowania nie stanowiły spójnego systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.

Nie prowadzono udokumentowanych działań w zakresie monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym nie dokonywano samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, stosownie do standardu E.20 – Samoocena. Obowiązek taki wynika z ww. komunikatu nr 23 oraz z komunikatu nr 3 MF z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych¹⁹.

Przyczyną opisanych uchybień był brak niezbędnej wiedzy pracowników Urzędu, spowodowany w szczególności brakiem szkoleń w tym zakresie.

Stwierdzono także, że z naruszeniem wewnętrznych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych do kwoty 14 tys. euro²⁰, zleciła Pani Wójt²¹ przeprowadzenie audytu pod nazwą *Optymalizacja kosztów w jednostkach oświatowych Gminy Otyń* za kwotę 9.840 zł brutto. Zadania takiego nie ujęto w planie audytu na 2011 r.

W sporządzonym po kontroli opracowaniu brak było elementów/celów kontroli zarządczej, tj. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania;

¹⁴ Należność w wysokości 71,28 zł bez ulgi z tytułu jednorazowej opłaty za rok.

¹⁵ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otyniu, Gminna Biblioteka Publiczna w Otyniu i Gminny Ośrodek Kultury w Otyniu.

¹⁶ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otyniu, Gminna Biblioteka Publiczna w Otyniu i Gminny Ośrodek Kultury w Otyniu.

¹⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r., poz. 84

¹⁸ Regulamin organizacyjny z 8 maja 2007 r., zmiana w regulaminie z dniem 21 grudnia 2009 r.

¹⁹ Dz. Urz. MF z 2011 r., Nr 2, poz. 11

²⁰ Brak rozeznania cenowego obejmującego co najmniej 2 wykonawców.

²¹ Umowa nr 3041.33.2011 zawarta 8 września 2011 r.

wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

Przedstawiając Pani Wójt oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Terminowe sporządzanie planów finansowych w zakresie dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami oraz odprowadzanie tych dochodów na rachunek dochodów budżetu państwa w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych.
2. Egzekwowanie od jednostek organizacyjnych gminy sporządzania sprawozdań wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Zapewnienie prawidłowej realizacji zawartych umów, poprzez m.in. egzekwowanie od wykonawców uprawnień przysługujących gminie w przypadku niewykonania bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy.
4. Regulowanie opłat abonamentowych w obowiązującym terminie i zakresie.
5. Zapewnienie udokumentowania i funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wójt prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa