



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**



Gdańsk, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pan
Eugeniusz Dańczak
Wójt
Gminy Dębno Kaszubska**

LGD-4100-001-07/2011
P/10/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy w Dębno Kaszubskiej (dalej: „Urząd”). Przedmiotem kontroli były powiązania budżetu Gminy Dębno Kaszubska (dalej: „Gmina”) z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skontrolowaną działalność.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Prawidłowo planowano i pobierano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz sporządzano sprawozdania w tym zakresie. W szczególności:
 - w terminie i w oparciu o informacje otrzymane od Wojewody Pomorskiego, opracowano projekt planu finansowego, a następnie plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,

- w prawidłowej wysokości pobierano dochody należne Gminie za wykonywanie ww. zadań,
- kwoty wykazane w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Urzędu z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ za 2 i za 4 kwartały 2010 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Urzędzie.

Stwierdzone uchybienia polegały na niezaewidencjonowaniu wpływu do Urzędu ww. informacji Wojewody Pomorskiego oraz dwóch sprawozdań Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębnicy Kaszubskiej Rb-27ZZ (za 2 i za 3 kwartały 2010 r.), do czego zobowiązywały przepisy instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych¹. Brak udokumentowania dat wpływu ww. dokumentów uniemożliwiało ustalenie, czy były one złożone w wymaganych terminach. W powyższej sprawie wyjaśnił Pan, że pisma Wojewody nie zostały zaewidencjonowane w dzienniku korespondencji przychodzącej, gdyż sekretarka przekazała je bezpośrednio (na polecenie) Skarbnikowi Gminy.

2. Negatywnie ocenia się terminowość przekazywania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Ustalono, że Gmina przekazała na rachunek Wojewody Pomorskiego pobrane dochody w łącznej wysokości 12,3 tys. zł, co stanowiło 28,5% kwoty dochodów ogółem (43,2 tys. zł.) po terminach określonych w *art. 255 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych*². W związku z opóźnieniami w odprowadzaniu dochodów (od 1 do 14 dni) nie przekazano w badanym okresie odsetek za zwłokę (27,51 zł), o których mowa w *art. 255 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy*. Odsetki zapłacono w trakcie kontroli NIK.

Za powyższe nieprawidłowości bezpośrednio odpowiadał inspektor ds. księgowości budżetowej i płac. Według Zastępcy Głównego Księgowego Urzędu, sprawującej nadzór nad ww. stanowiskiem, przyczynami opóźnień były: nieterminowe przekazywanie przez Ośrodek Pomocy Społecznej informacji o podziale kwot dochodów dotyczących zwrotu świadczeń alimentacyjnych i przeoczenia pracownika (2 przypadki).

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1319 ze zm. (rozporządzenie obowiązywało do 31.12.2010 r.)

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

3. Stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości przy realizacji zadania dotyczącego zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, finansowanego z budżetu państwa. Na podstawie losowo wybranych 60. wniosków producentów rolnych o zwrot części podatku akcyzowego w 2010 r. (28,8% wszystkich wniosków) i wydanych w tych sprawach decyzji ustalono m.in., że:
- rozpatrzono 2 wnioski (3,3%), w których nie podano wszystkich danych wymaganych *art. 6 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego*³, tj. numeru PESEL lub numeru dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość producenta rolnego oraz numeru rachunku bankowego. Według odpowiedzialnego pracownika nastąpiło to przez niedopatrzenie,
 - rozpatrzono 33 wnioski (55,0%), w których nie podano nazwy załączników dołączonych do wniosku oraz ich liczby, chociaż wymóg taki wynikał z *załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 maja 2006 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*⁴. Sporządzanie w Urzędzie zestawień otrzymanych faktur, co podnosił podinspektor ds. wymiaru podatku, nie zwalnia producenta rolnego z obowiązku złożenia, a organ - rozpatrzenia, kompletnego wniosku,
 - przyjęto 350 faktur VAT od 41 producentów rolnych (68,3%) na łączną kwotę zakupionego paliwa 163,7 tys. zł, do zwrotu podatku w łącznej wysokości 36,7 tys. zł, w których brak było oznaczenia oleju napędowego kodem, o którym mowa w *art. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego*. W przypadku braku zamieszczenia na fakturach odpowiedniego kodu producenci rolni składali oświadczenia (poza dwoma przypadkami), iż zakupiony olej napędowy służy wyłącznie działalności rolniczej oraz mieści się w katalogu nazw olejów napędowych sprzedawanych przez stacje paliw. Według podinspektora ds. wymiaru podatku, część stacji paliw nie wpisywała kodu na fakturach z powodu braku takiego obowiązku, jednak zdaniem NIK, na podstawie takich oświadczeń nie było możliwości w pełni rzetelnego zweryfikowania, czy zakupiony olej napędowy uprawnia do zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa. Po otrzymaniu 21.06.2010 r. w tej sprawie pisma z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku oraz uwzględniając wymóg określony w *art. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego* przekazał Pan producentom rolnym informację, iż brak kodów na fakturach spowoduje ich nieprzyjęcie do rozliczenia,

³ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. Nr 52, poz. 379)

⁴ Dz.U. Nr 103, poz. 706

- wydano 9 decyzji w terminie przekraczającym 30 dni (do 33) od dnia złożenia wniosku, czym naruszono *art. 5 ust. 4 ww. ustawy*. Niedotrzymanie terminu wydania decyzji wynikało ze spiętrzenia obowiązków służbowych odpowiedzialnego pracownika.

Ponadto stwierdzono, że w 2010 r.:

- Skarbnik Gminy wydał 28 decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego (13,0% ogółem decyzji), na łączną kwotę 61,1 tys. zł, na podstawie upoważnienia, którego zakres obejmował załatwianie w imieniu wójta spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego, podatku leśnego oraz opłaty skarbowej, w tym do wydawania m.in. decyzji administracyjnych (zarządzenie nr OG 5/06 Wójta Gminy z 19.12.2006 r.). NIK nie podziela wyjaśnień Skarbnika Gminy, iż powyższe upoważnienie pozwalało na wydawanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym, gdyż pomimo wymogu *art. 268 a kpa*⁵, ustalony zakres upoważnienia nie obejmował załatwiania takich spraw. Z treści upoważnienia wynikało, że dotyczyło ono spraw, o których mowa w ustawach: z *dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*⁶, z *dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*⁷, z *dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym*⁸, z *dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej*⁹. Należy zaznaczyć, że stosowne upoważnienie udzielił Pan Skarbnikowi Gminy w trakcie kontroli,
- Zastępca Wójta wydał 4 decyzje w sprawie zwrotu podatku akcyzowego (na kwotę ogółem 1,7 tys. zł), na rzecz Pana oraz osoby pozostającej z Panem w stosunku o którym mowa w *art. 24 § 1 pkt 2 kpa*, co było niezgodne z *art. 25 § 1 pkt 1 kpa* stanowiącym, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych kierownika organu administracji publicznej lub krewnych do drugiego stopnia. W ocenie NIK, podejmowanie decyzji przez podwładnego na rzecz osoby przełożonej lub na rzecz osoby z tym przełożonym powiązanej osobiście, nie gwarantuje bezstronności działania (konflikt interesów), co wskazuje na mechanizm korupcyjny¹⁰. Zapewnił Pan, że ww. decyzje zostaną

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

¹⁰ Według przyjętej w NIK definicji mechanizm korupcyjny to nieprawidłowość w działalności kontrolowanej jednostki, która powoduje lub zwiększa ryzyko korupcji.

wyeliminowane z obrotu prawnego, a w celu załatwienia spraw wystąpi Pan do organu wyższego stopnia o wydanie decyzji zgodnych z prawem.

Zauważyć jednak należy, iż:

- decyzje zawierały limit zwrotu podatku ustalony w sposób określony w *art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego*,
- wypłacono zwrot podatku z zachowaniem terminu określonego w *art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy*,

Ponadto ustalono, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczona.

4. W 2010 r. Urząd realizował w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 7 projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. W wyniku ich badania ustalono m.in., że:

- zapewniono udział środków własnych Gminy w finansowaniu projektów na poziomie wynikającym z umów o dofinansowaniu ich realizacji,
- w przypadku opóźnień w realizacji projektów (wykonanie dodatkowych robót koniecznych i nieprzewidzianych) Urząd terminowo zwracał się do Instytucji Zarządzającej o zmianę zawartych umów.

W wyniku badania wybranego do szczegółowej analizy jednego z 7 ww. projektów pn. „Przebudowa boiska sportowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Dębnie Kaszubskiej” nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatków niezgodnie z przeznaczeniem i poza okresem kwalifikowalności. Dowody księgowe dokumentujące poniesione wydatki były opisane i ujęte w księgach rachunkowych Urzędu.

Ustalono jednak, że sporządzane wnioski o płatność dotyczące 6 projektów (spośród ww. 7) zawierały wskazane przez Instytucję Zarządzającą braki i błędy ogólno-formalne i finansowe (m.in. niezałączenie wszystkich dokumentów, błędne opisy dokumentów finansowych, niewystarczające wyjaśnienia zdarzeń). Sporządzanie ww. wniosków z błędami i późniejsze ich korygowanie wydłużyło okres refundacji wydatków poniesionych przez Gminę na realizację projektów.

5. W Gminie nie udzielano w 2010 r. na podstawie ustawy *Pzp*¹¹ zamówień publicznych finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Badaniem objęto jedyne zamówienie w ramach projektu pn. „Przebudowa

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

boiska sportowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Dębnicy Kaszubskiej” udzielone w trybie *Pzp* (współfinansowane ze środków Unii Europejskiej) nie stwierdzając nieprawidłowości. W szczególności:

- zamówienia udzielno w trybie przetargu nieograniczonego,
- ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej i tablicy informacyjnej Urzędu,
- wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z kryteriami oceny ofert określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- zamówienie publiczne zrealizowano zgodnie z umową i specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

6. W zakresie wywiązywania się z obowiązków dotyczących prowadzenia audytu wewnętrznego stwierdzono:

- nieprowadzenie w Gminie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2010 r. audytu wewnętrznego, pomimo obowiązku wynikającego z *art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych*, gdyż zarówno dochody jak i wydatki budżetu Gminy, ujęte w uchwale budżetowej na 2010 r. z 29.12.2009 r. przekroczyły wysokość 40.000 tys. zł. NIK zwraca uwagę, iż wymóg prowadzenia audytu w Gminie powstał w dniu wejścia w życie *ustawy o finansach publicznych* (od 01.01.2010 r.), a nie przed upływem III kwartału 2010 r., jak Pan wskazywał powołując się na *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*¹²,
- zawarcie przez Pana w dniu 01.07.2010 r. umowy zlecenia na prowadzenie audytu wewnętrznego na okres 6 miesięcy, podczas gdy zgodnie z *art. 279 ust. 3 ustawy o finansach publicznych*, umowę zawiera się na okres co najmniej roku. Powodem takiego działania, według Pana, było potraktowanie tej umowy jako na okres próbny,
- niezrealizowanie 2 spośród 3 zadań audytowych zaplanowanych na 2010 r. Przyczyną niezrealizowania planu audytu, według Pana, był brak zasobów czasowych i przeszacowanie w planie audytu.

7. W Urzędzie ustanowiono procedury w zakresie kontroli zarządczej w obszarach: dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, wykorzystania dotacji

¹² Dz.U. Nr 112, poz. 763

celowych z budżetu państwa oraz realizacji projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W procedurach tych nie uwzględniono kontroli terminowości przekazywania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

W ocenie NIK, zakres stwierdzonych nieprawidłowości świadczy o braku wystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, która według Pana jest w trakcie wdrażania w Urzędzie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających:
 - a) terminowe przekazywanie na rachunek bankowy Wojewody Pomorskiego dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
 - b) prawidłową realizację zadania dotyczącego zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej,
 - c) rzetelne sporządzanie wniosków o płatność,
- 2) realne planowanie zadań audytu wewnętrznego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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 Gdańsku, 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.

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku
Mirja Kupawel
dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak