



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.05.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Marek Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/21/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.
2. Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/59/2017 z dnia 2 marca 2017 r.
3. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2017 z dnia 7 marca 2017 r.
4. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/20/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 1, 79-82)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy w Kondratowicach, ul. Nowa 1, 57-150 Prusy (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Wojciech Bochnak, Wójt Gminy Kondratowice (dalej: „Wójt”).

(dowody: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Urzędu w zakresie planowania i wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa w 2016 r. na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Uzasadnienie oceny
ogólnej

Kontrolą objęto działalność Urzędu w zakresie planowania i wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa w 2016 r. na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tj.:

- (a) wsparcia rodzin w ramach *Programu Rodzina 500+*, udzielanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²,
 - (b) realizacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego, udzielanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³;
 - (c) spraw obywatelskich,
- wynikającego z ustaw: z dnia 28 listopada 2014 r. – *Prawo o aktach stanu cywilnego*⁴, z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁵ i z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁶.

¹ Najwyższa Izba Kontroli w kontroli wykonania budżetu państwa stosuje następującą skalę ocen: pozytywna i negatywna, a w przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

² Dz. U. z 2016 r., poz. 195, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy w wychowywaniu dzieci”).

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 489 (dalej: „ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”).

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 2064 (dalej: „ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego”), w zakresie dotyczącym: sporządzania aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgonu); wydawania decyzji administracyjnych i postanowień; wydawania odpisów aktów stanu cywilnego (skrótowych, pełnych, na drukach wielojęzycznych); wydawania zaświadczeń, zezwoleń oraz przyjmowania oświadczeń; wydawania decyzji w sprawie imion i nazwisk.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 391 ze zm. (dalej: „ustawa o dowodach osobistych”), w zakresie dotyczącym: zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt stały, zgłoszenia powrotu z pobytu stałego; aktualizacja i weryfikacja danych; decyzje w sprawach meldunkowych; nadanie, zmiana

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i wykorzystania dotacji na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Natomiast w przypadku pozostałych badanych zagadnień stwierdzono nieprawidłowości, które miały zasadniczy charakter, tj. w istotny sposób wpływały na realizację zadań kontrolowanej jednostki i dotyczyły: [1] nieopracowania w terminie określonym w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁷, planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami; [2] angażowania środków własnych w finansowanie świadczeń wychowawczych, gdyż środki na ten cel Urząd przekazywał do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kondratowicach z wyprzedzeniem sięgającym od 1 do 29 dni w stosunku do otrzymywanej z budżetu państwa dotacji na przedmiotowe świadczenia; [3] nieterminowego przekazania do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu sprawozdania Rb-50 za cztery kwartały 2016 r. o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; [4] nieskutecznego monitoringu wykorzystania dotacji z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, bowiem pomimo posiadania informacji, że przyznane środki w wysoce prawdopodobnym stopniu okażą się niewystarczające, nie wnioskowano do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie środków dotacji na ten cel; [5] niezapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie planowania i wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa w 2016 r. na realizację ww. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego

1.1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację wybranych zadań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w Gminie Kondratowice uregulowaniami⁸, Wójt opracował projekt uchwały budżetowej na rok 2016 i przedłożył go Radzie Gminy w Kondratowicach w dniu 12 listopada 2015 r., tj. w terminie wymaganym przepisem art. 238 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. Projekt budżetu Gminy Kondratowice opracowany został m.in. na podstawie materiałów przekazanych przez jednostki organizacyjne Gminy Kondratowice.

Wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, dotyczących spraw obywatelskich i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (dalej: „świadczenia alimentacyjne”), określono w projekcie uchwały budżetowej na rok 2016 na podstawie informacji otrzymanych od Wojewody Dolnośląskiego (pismo nr FB-BP.3110.12.2015.KSz z dnia

i anulowanie numeru PESEL; udostępnianie danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wybranych i unieważnionych dowodów osobistych; wydawanie decyzji o odmowie udostępnienia danych osobowych.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 722, ze zm. – dalej: „ustawa o ewidencji ludności”, w zakresie dotyczącym: wydania dowodu osobistego; zgłoszenia utraty dowodu osobistego (przyjmowanie zgłoszeń o zagubieniu lub kradzieży); unieważnienia dowodów osobistych (z wyjątkiem unieważnionych wskutek upływu terminu ważności oraz utraty dokumentu); decyzji w sprawach dowodów osobistych.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm. – dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

⁸ Uchwała Rady Gminy w Kondratowicach nr VIII/35/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Kondratowice.

21 października 2015 r.), tj. w terminie powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o przyznanych jej przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na realizację ww. zadań, wynikającym z art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie ustawy budżetowej na 2016 r. w przypadku Gminy Kondratowice przewidziano dochody i wydatki dotyczące dotacji celowych na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej w wysokości 2 007 081,00 zł, z przeznaczeniem m.in. na: działalność administracji publicznej (dział 750) – 35 844,00 zł; pomoc społeczną (dział 852) – 1 961 100,00 zł, w tym na kontrolowane zadania⁹ – łącznie 194 884,62 zł.

Urząd nie oszacowywał wysokości środków niezbędnych na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, a na realizację świadczeń alimentacyjnych oszacował je w wysokości 178 000,00 zł w wyniku przemnożenia średniorocznej liczby świadczeń (540) i przeciętnej wysokości świadczenia (320 zł) oraz powiększenia tak obliczonej kwoty o koszty obsługi (5 200,00 zł).

Przyjęte w projekcie uchwały budżetowej na rok 2016 dochody i wydatki związane z dotacjami na badane zadania z zakresu administracji rządowej stanowiły 1,3% i 1,4% ogólnej kwoty planu odpowiednio dochodów i wydatków Gminy Kondratowice, ustalonych w wysokości odpowiednio 14 205 682,00 zł i 13 854 182,00 zł.

Informacje o wysokości dochodów i wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej, przyjęte w ww. projekcie budżetu Gminy Kondratowice na rok 2016, Wójt przekazał jednostkom organizacyjnym Gminy Kondratowice pismem z dnia 23 listopada 2015 r., dotrzymując w ten sposób 7-dniowego terminu na przekazanie informacji w powyższym zakresie, wynikającym z art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 5-13, 158, 189, 290-312)

W dniu 22 grudnia 2015 r.¹⁰ Rada Gminy w Kondratowicach uchwaliła budżet Gminy Kondratowice na rok 2016. Przychody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zostały przyjęte w wysokości określonej w projekcie przedmiotowej uchwały. Informacje odnośnie przyjętych w tej uchwale kwot wydatków przekazane zostały przez Wójta jednostkom organizacyjnym Gminy Kondratowice, realizującym przedmiotowe zadania, w dniu 8 stycznia 2016 r. Tym samym dotrzymany został termin realizacji zadań dotyczących budżetu Gminy Kondratowice, określony w art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W dniu 22 kwietnia 2016 r. Wójt przekazał do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (Wydziału Finansów i Budżetu) pismo zawierające plan finansowy zadań zleconych Gminie Kondratowice z zakresu administracji rządowej na 2016 r., obejmujący plan dochodów, które należy odprowadzić do budżetu państwa, oraz plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz zleconych w innych ustawach. Tym samym nie został dotrzymany termin określony w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej wójt opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten

⁹ Rozdziały: 75011 i 85212.

¹⁰ Uchwała nr XIII/78/2015 Rady Gminy Kondratowice z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie budżetu gminy za rok 2016 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 23 czerwca 2016 r., poz. 2960).

cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa.

Budżet Gminy Kondratowice na 2016 r. przewidywał dochody w łącznej wysokości 14 205 682,00 zł, w tym 187 794,62 zł związane z badanymi zadaniami, natomiast wydatki w wysokości 13 854 182,00 zł, w tym 187 794,62 zł na badane zadania.

(dowody: akta kontroli str. 8-9, 313-335)

W związku z uchwaleniem w dniu 25 lutego 2016 r. ustawy budżetowej na rok 2016¹¹, Gmina Kondratowice została pisemnie zawiadomiona o kwotach przyznanych dotacji na zadania realizowane z zakresu administracji rządowej, tzn. na wsparcie rodziny w ramach Programu *Rodzina 500+*, oraz na sprawy obywatelskie i świadczenia z funduszu alimentacyjnego (pismo Wojewody Dolnośląskiego, znak: FB-BP.3110.46.2016.KSz z dnia 17 marca 2016 r.), co oznaczało dotrzymanie przez dysponenta części budżetowej terminu powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o przyznanych jej kwotach dotacji na realizację ww. zadań, określonego w art. 148 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*.

W marcu 2016 r. dotacja z budżetu państwa dla Gminy Kondratowice wzrosła o kwotę 2 385 899,00 zł, do łącznej wysokości 4 392 980,00 zł. Po tych zmianach dotacja na realizację zadań: w ramach Programu *Rodzina 500+* wynosiła 2 307 000,00 zł, z zakresu świadczeń alimentacyjnych 167 312,62 zł, a z zakresu spraw obywatelskich 20 428,00 zł. Przyznane w ustawie budżetowej na rok 2016 dotacje stanowiły 15,0% i 15,4% odpowiednio ogólnej kwoty planowanych dochodów i wydatków Gminy Kondratowice (odpowiednio: 16 588 738,98 zł i 16 237 238,98 zł).

(dowody: akta kontroli str. 337-345)

W okresie od stycznia do grudnia 2016 r. plan dochodów/wydatków Gminy Kondratowice wzrósł dla zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego o 3 321 301,57 zł, w tym dla badanych zadań o 2 294 000,00 zł. Na kontrolowane zadania ostatecznie otrzymano dotacje w łącznej wysokości 2 481 794,62 zł, w tym na: świadczenia wychowawcze (Program *Rodzina 500+*) w wysokości 2 294 000,00 zł (o 13 000,00 zł mniej niż pierwotnie założono w marcu 2016 r.), świadczenia alimentacyjne w wysokości 167 312,62 zł (bez zmian w stosunku do pierwotnej wielkości), realizację spraw obywatelskich w wysokości 20 482,00 zł (bez zmian w stosunku do kwoty pierwotnej). Ostateczna wysokość planu dotacji na objęte badaniami kontrolnymi zadania stanowiła w dochodach i wydatkach ogółem Gminy Kondratowice odpowiednio 13,4% i 13,6%, tj. odpowiednio 18 579 644,17 zł i 18 228 144,17 zł.

Zmiany planu dochodów/wydatków Gminy Kondratowice w obrębie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (dotyczące świadczeń wychowawczych), Wójt dokonywał zarządzeniami ws. zmian w budżecie gminy na 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 337-364, 372-373, 384)

1.2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację wybranych zadań

Opis stanu
faktycznego

Urząd otrzymywał środki z dotacji na świadczenia alimentacyjne i świadczenia wychowawcze w terminach umożliwiających wypłatę tych świadczeń. Środki finansowe na wzmiankowane świadczenia przekazywane były do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kondratowicach (dalej: „GOPS”) po otrzymaniu dotacji z budżetu państwa. Występowały przypadki przekazywania środków

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 278, ze zm.

finansowych na realizację świadczenia wychowawczego w wysokości wyższej niż otrzymane dotacje z budżetu państwa.

(dowody: akta kontroli str. 63-78, 185-252, 271)

Dotacje na świadczenia alimentacyjne i świadczenia wychowawcze Urząd otrzymywał w 2016 r. w okresach miesięcznych w jednej lub dwóch transzach. Przypadki otrzymywania dotacji w dwóch transzach wystąpiły w czerwcu, lipcu, wrześniu, listopadzie i grudniu 2016 r. i dotyczyły dotacji na świadczenia wychowawcze. Na realizację spraw obywatelskich¹² Gmina Kondratowice otrzymywała środki dotacji w każdym miesiącu w wysokości zbliżonej do 1/12 planu po zmianach, tj. w kwocie 2 757 zł.

(dowody: akta kontroli str. 63-78, 385)

Urząd przekazywał do GOPS dotacje na świadczenia alimentacyjne i świadczenia wychowawcze w terminach wynikających z zapotrzebowań składanych przez tę jednostkę.

(dowody: akta kontroli str. 185-270)

Dotacje na świadczenie alimentacyjne i świadczenie wychowawcze zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone do końca 2016 r. W przypadku świadczenia alimentacyjnego w 2016 r. udzielono 516 takich świadczeń dla 42 uprawnionych do ich otrzymania, a w przypadku świadczenia wychowawczego udzielono 4 495 takich świadczeń, w tym 2 286 na pierwsze dziecko, dla przeciętnie 302 rodzin w miesiącu.

Na podstawie danych statystycznych dotyczących wykonanych zadań z zakresu spraw obywatelskich, przesyłanych comiesięcznie przez Gminę Kondratowice do Wojewody Dolnośląskiego (do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym) ustalono, że wykonując zadania wynikające z ustaw:

- a) o ewidencji ludności – wydano 11 decyzji w sprawach meldunkowych, w 54 przypadkach udostępniono dane osobowe ze zbiorów meldunkowych, wydano 126 zaświadczeń zawierających pełny wykaz danych osoby wnioskującej o wydanie zaświadczenia;
- b) o dowodach osobistych – wydano 544 dowody osobiste, unieważniono 73 dowody osobiste i zarejestrowano 73 przypadki utraty dowodu osobistego.

Gmina Kondratowice nie wykonywała zadań z zakresu ustawy – *Prawo o aktach stanu cywilnego*¹³. Zadania z zakresu dotyczącego pozostałych spraw obywatelskich, tj. wynikających z ustaw o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, zostały powierzone jednemu pracownikowi, obok zadań związanych z prowadzeniem rejestru wyborców.

Z dokonanych przez Urząd wycień (w toku kontroli NIK) wynika, że przekazana Gminie Kondratowice w 2016 r. dotacja na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich pokryła 35,7% wydatków poniesionych na ten cel. Realizacja tych zadań dofinansowana została z budżetu Gminy Kondratowice kwotą 36 827,00 zł, z której: [1] 19 431,00 zł przeznaczono na dofinansowanie wynagrodzenia pracownika realizującego wskazane zadania, [2] 3 475,00 zł na dofinansowanie zakupu wyposażenia i materiałów, środków czystości oraz materiałów biurowych niezbędnych do realizacji tych zadań, [3] 11 371,00 zł na dofinansowanie zakupu usług niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Urzędu w zakresie wykonywania tych zadań, [4] 892,00 zł na utrzymanie pomieszczenia biurowego dla

¹² Wraz ze środkami na inne zadania zawarte w rozdziale 75011 klasyfikacji budżetowej.

¹³ Zadania w tym zakresie były wykonywane przez Gminę Łagiewniki.

pracownika realizującego te zadania¹⁴, oraz [5] 1 658,00 zł na zakup usług pocztowych i telekomunikacyjnych.

W odpowiedzi na pismo Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (dalej: „DUW”) z dnia 26 stycznia 2016 r.¹⁵, Wójt w dniu 26 stycznia 2016 r. poinformował o zamiarze wydatkowania w 2016 r. kwoty 109 276 zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w tym na wynagrodzenia 70 805 zł i na wydatki rzeczowe 38 471 zł, wskazując jednocześnie, że na stanowisku ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych zatrudniona jest jedna osoba w wymiarze pełnego etatu.

Pismem Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW z dnia 5 lutego 2016 r.¹⁶, skierowanym do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast województwa dolnośląskiego, zwrócono się o przedstawienie do dnia 19 lutego 2016 r. opinii zawierającej m.in. wskazanie jakie koszty realizacji zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich można ująć w stawce za roboczogodzinę, a jakie koszty powinny być rozliczane oddzielnie, na podstawie dokumentów księgowych. Wójt nie przedstawił DUW takiej opinii.

Natomiast w odpowiedzi na pismo DUW z dnia 13 września 2016 r.¹⁷, Wójt poinformował o poniesieniu innych, tzw. „pozawynagrodzeniowych” kosztów¹⁸ realizacji przedmiotowych zadań, których nie odzwierciedlają przekazywane przez Urząd dane statystyczne, dotyczące wykonanych zadań z zakresu spraw obywatelskich.

Urząd stosował wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie rozliczania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących spraw obywatelskich.

(dowody: akta kontroli str. 50-53, 195-221, 253-269, 284-289, 386-450)

Urząd dokonywał zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji na zadania związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. W badanym roku dotyczyło to wyłącznie zwrotu kwoty 4 986,70 zł dotacji na świadczenie wychowawcze realizowane w ramach Programu *Rodzina 500+*. Niewykorzystaną część dotacji Gmina Kondratowice zwróciła na rachunek bankowy DUW w dniu 29 grudnia 2016 r., a więc w terminie zgodnym z przepisem art. 168 ust. 6 ustawy *o finansach publicznych*, przy czym zwrotu tego dokonano dwa dni przed przekazaniem tej kwoty dotacji przez GOPS.

(dowody: akta kontroli str. 367-368)

Urząd sporządził sprawozdanie budżetowe Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, za IV kwartał 2016 r., zgodnie z wymogami określonymi w § 19 ust. 1-5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*¹⁹, tj. oddzielnie dla dotacji oraz dla wydatków, według wzoru określonego w załączniku nr 29 do powyższego rozporządzenia. Wykazane w tym sprawozdaniu kwoty dotacji planowanych oraz dotacji

¹⁴ Koszty przeliczono na jeden etat.

¹⁵ Nr SOC-OP.3112.1.2016.AS.

¹⁶ Nr SOC-OP.3112.3.2016.AS.

¹⁷ Nr SOC-OP.3112.23.2016.AS.

¹⁸ Np. koszty zakupu artykułów biurowych, druków wniosków o wydanie dowodu osobistego, serwisu systemu SELWIN do obsługi ewidencji ludności.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1015, ze zm. – dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

wykorzystanych w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej, były zgodne z ewidencją księgową Urzędu.

Zgodnie z dyspozycją wynikającą z § 17 ust. 1 pkt 3 przywołanego powyżej rozporządzenia, sprawozdanie Rb-50 Urząd przesyłał dysponentowi przekazującemu dotacje²⁰, oraz do wiadomości Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminach zgodnych z załącznikiem nr 44 do przywołanego rozporządzenia²¹.

Sprawozdanie Rb-50 za IV kwartał 2016 r. przesłano do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu w dniu 6 marca 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 83-148)

Urząd nie dokonywał w 2016 r., jak również w okresie od 1 stycznia do 14 marca 2017 r. (dzień zakończenia kontroli) analiz wydatkowania środków z dotacji na badane zadania oraz efektów wynikających z ich realizacji. Spowodowane to było brakiem wymagań prawnych ich sporządzenia, oraz brakiem żądania ich sporządzania ze strony przekazującego dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 384)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie opracował w terminie, określonym w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*, planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami. Zgodnie z tym przepisem, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej wójt opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Taki plan finansowy Wójt opracował dopiero w dniu 22 kwietnia 2016 r., tj. po 122 dniach od dnia 22 grudnia 2015 r. w którym uchwalony został budżet Gminy Kondratowice.

Osobą odpowiedzialną za opracowanie ww. planu był Wójt²².

W sprawie zwłoki w opracowaniu ww. planu Skarbnik i Sekretarz Gminy Kondratowice – działając z upoważnienia Wójta – wyjaśnili, że zwłoka ta spowodowana była mylnym zrozumieniem przepisu art. 249 ustawy *o finansach publicznych*, który rozumiano jako konieczność opracowania przedmiotowego planu po uchwaleniu budżetu państwa.

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują oparcia w przytoczonym powyżej przepisie i w związku z tym nie zasługiwały na uwzględnienie przez NIK.

(dowody: akta kontroli str. 314-315, 327, 456-460)

2. Gmina Kondratowice angażowała środki własne w finansowanie świadczenia wychowawczego i koszty jego obsługi, chociaż świadczenie to winno być finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa, co wynika z postanowień art. 29 ust. 3 ustawy *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Środki finansowe

²⁰ Wojewoda Dolnośląski.

²¹ Za I kwartał 2016 r. w dniu 14 marca 2016 r., za II kwartał 2016 r. w dniu 13 lipca 2016 r., za III kwartał 2016 r. w dniu 14 października 2016 r. i za IV kwartał 2016 r. w dniu 10 lutego 2017 r. Terminy przekazania tego sprawozdania za I, II i III kwartał to 14 dni po zakończeniu kwartału, a za IV kwartał do 15 lutego roku następnego po upływie okresu sprawozdawczego.

²² Zgodnie z przepisem art. 249 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*.

na świadczenia wychowawcze Urząd przekazywała bowiem do GOPS z wyprzedzeniem w stosunku do środków dotacji otrzymywanych z budżetu państwa na ww. świadczenie²³. Ponadto do GOPS przekazano w 2016 r. na finansowanie realizacji ww. świadczenia środki finansowe w łącznej wysokości 2 338 605,54 zł, tj. o 44 605,54 zł ponad plan (2 294 000,00 zł).

Osobą odpowiedzialną za prawidłowe wykonywanie zadań z zakresu gospodarki finansowej Gminy Kondratowice, w tym za gospodarowanie środkami budżetowymi Gminy Kondratowice, a w szczególności za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, był Skarbnik tej Gminy, pełniący także funkcję głównego księgowego budżetu Gminy.

Skarbnik Gminy Kondratowice W sprawie przyczyn dopuszczenia do angażowania w 2016 r. środków własnych Gminy Kondratowice w finansowanie świadczeń wychowawczych Skarbnik Gminy Kondratowice wyjaśniła, że wynikało to ze składanych przez GOPS zapotrzebowań.

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż do zadań Skarbnika Gminy należało prowadzenie księgowości budżetowej i gospodarki finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz nadzór nad gospodarowaniem środkami budżetowymi Gminy Kondratowice, a w szczególności nad przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych, czego nie realizowano w stosunku do świadczenia wychowawczego w 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 64-65, 162, 193, 195-233, 271, 274-285, 379-380)

3. Z opóźnieniem Urząd przekazał do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu sprawozdanie Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – za IV kwartał 2016 r. Takie sprawozdanie sporządzone zostało bowiem przez Skarbnika Gminy Kondratowice w dniu 10 lutego 2017 r., a przekazane do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu dopiero w dniu 6 marca 2017 r.²⁴, zamiast do dnia 15 lutego 2017 r., tj. w terminie wynikającym z załącznika nr 44 do rozporządzenia *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*. Opóźnienie wyniosło 19 dni.

²³ I tak, przez 3 dni w okresie od 21 do 24 marca 2016 r. przekazano o 1 700,00 zł więcej niż otrzymano z DUW. Następnie przez 29 dni, w okresie od 11 maja do 9 czerwca 2016 r., przekazano o 28 300,00 zł więcej niż otrzymano z DUW. Podobnie było w okresie od: [1] 10 do 15 czerwca (przez 5 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 38 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [2] 15 czerwca do 5 lipca 2016 r. (przez 20 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 15 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [3] 5 do 7 lipca 2016 r. (przez 2 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 267 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [4] 7 do 8 lipca 2016 r. (przez 1 dzień), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 59 800,00 zł więcej niż otrzymała, [5] 4 do 8 sierpnia 2016 r. (przez 4 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 275 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [6] 12 do 14 września 2016 r. (przez 2 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 25 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [7] 12 października do 4 listopada 2016 r. (przez 23 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 16 800,00 zł więcej niż otrzymała z DUW, [8] 14 listopada do 7 grudnia 2016 r. (przez 23 dni), gdy Gmina Kondratowice przekazała na świadczenia wychowawcze o 32 000,00 zł więcej niż otrzymała z DUW. Również na okres od 14 grudnia 2016 r. do dnia zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji w wysokości 4 986,70 zł, tj. do dnia 31 grudnia 2016 r. (przez 17 dni) przekazano do GOPS o 44 605,54 zł więcej niż otrzymano z budżetu państwa, a więc więcej niż zakładał plan w rozdziale 85211.

²⁴ Poprzez operatora pocztowego – Poczta Polska S.A.

Za sporządzenie i przekazanie sprawozdania Rb-50, stosowanie do zapisów § 4 pkt 3 lit. a ww. rozporządzenia, odpowiedzialny był Wójt.

Według wyjaśnień Skarbnika Gminy Kondratowice, takie opóźnienie spowodowane było przeoczeniem w wyniku nawału obowiązków.

Takie wyjaśnienie nie usprawiedliwia powstania wzmiankowanego opóźnienia, gdyż przekazanie wykonanego już sprawozdania można było zlecić innej osobie, np. mniej obciążonej obowiązkami. Ponadto, przekazanie przedmiotowego sprawozdania mogło nastąpić jednocześnie z przekazywaniem go do Wojewody Dolnośląskiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, co zrealizowano w wyznaczonym terminie.

Nieprzekazanie w terminie sprawozdania Rb-50 nosi znamiona czynu, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁵.

(dowody: akta kontroli str. 83-97, 148, 159-183, 365-366)

4. Prowadzony przez Urząd monitoring wykorzystania dotacji z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich był nieskuteczny, gdyż pomimo posiadania informacji, że przyznane środki będą prawdopodobnie niewystarczające, nie wnioskowano do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie środków dotacji na ten cel. Podkreślić należy, że Urząd posiadał: [1] rzetelne dane o zrealizowanych zadaniach z zakresu spraw obywatelskich, które co miesiąc przekazywał do Wojewody Dolnośląskiego, oraz [2] znajomość zasad ustalania kosztów ww. zadań²⁶.

Dokonane przez Urząd (w trakcie kontroli NIK) wyliczenia wykazały, że Gmina Kondratowice na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich wyasygnowała środki własne w wysokości 36 827,00 zł.

Natomiast, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷, jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, winna otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Ponadto, w myśl art. 49 ust. 5 ww. ustawy, dotacje te powinny być przekazane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje, zgodnie z art. 49 ust. 6 tej samej ustawy, prawo dochodzenia należnego świadczenia (wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych) w postępowaniu sądowym. Również art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸, przewiduje, że gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania te powinny być zatem w całości finansowane z budżetu państwa. Tym samym – w przypadku stwierdzenia niedoboru środków przekazanych w formie dotacji celowych na realizację ww. zadań – Gmina Kondratowice powinna poinformować o takim fakcie Wojewodę Dolnośląskiego i wnioskować o zwiększenie środków dotacji, co w roku 2016 nie miało miejsca.

Wójt wyjaśnił, że z kierowanej do DUW korespondencji wynikało, że Gmina Kondratowice dokłada środki własne do zadań zleconych oraz, że w składanych

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 168, ze zm.

²⁶ Wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie rozliczania dotacji.

²⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 198, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

Wojewodzie Dolnośląskiemu sprawozdaniach z wykorzystania dotacji przekazywał informacje o tym, że koszt utrzymania etatu jest wyższy od przekazanej na ten cel dotacji, przy czym Wojewoda Dolnośląski nigdy nie ustosunkował się do tych informacji.

(dowody: akta kontroli str. 392-429, 452-455)

5. Wójt nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli skutkowało w szczególności: [1] nieopracowaniem, w terminie określonym w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, [2] angażowaniem środków własnych w finansowanie świadczenia wychowawczego, które winno być finansowane wyłącznie w formie dotacji celowej z budżetu państwa, [3] opóźnieniem w przekazaniu sprawozdania Rb-50 za IV kwartał 2016 r. do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, [4] niewnioskowaniem do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie środków dotacji z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Wójta.

W swych wyjaśnieniach Wójt wskazał, że w Urzędzie nie funkcjonuje system kontroli zarządczej, a przyczyną nieprawidłowości było nieświadome i niezamierzone naruszenie przepisów prawa w toku wykonywania bardzo dużej liczby obowiązków, nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego, przy ograniczonych możliwościach kadrowych i finansowych Gminy Kondratowice.

(dowody: akta kontroli str. 430-449, 451-453)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zawyżenie kosztów obsługi świadczenia wychowawczego, realizowanego w ramach Programu Rodzina 500+, o kwotę 813,60 zł²⁹.

W 2016 r. Gmina Kondratowice otrzymała na wypłatę świadczenia wychowawczego w ramach ww. Programu dotację w łącznej wysokości 2 294 000,00 zł. Dotacja ta przeznaczona była zarówno na wypłatę świadczeń wychowawczych, jak i na pokrycie kosztów obsługi tego zadania. W 2016 r., według danych zamieszczonych w sprawozdaniu Rb-50³⁰, z otrzymanej dotacji wydatkowano łącznie 2 289 013,30 zł, przy planie wynoszącym 2 294 000,00 zł, w tym na wypłatę świadczeń wychowawczych kwotę 2 243 237,30 zł (plan – 2 248 120,00 zł), a na koszty obsługi kwotę 45 776,00 zł (plan – 45 880,00 zł).

Zgodnie z zapisami art. 52 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w związku z art. 29 ust. 3 i art. 5 ust. 1 tej ustawy, na koszty obsługi świadczenia

²⁹ Uwagi nie sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym kierowanym do Kierownika GOPS, bowiem otrzymującym i rozliczającym dotację jest Gmina Kondratowice.

³⁰ Sprawozdanie o dotacjach/ wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2016 r.

wychowawczego w roku 2016 przewidziano 2% dotacji otrzymanej na świadczenie wychowawcze. Oznacza to, że kwota kosztów obsługi świadczenia powinna być liczona (z zastosowaniem ww. wskaźnika) od kwoty dotacji otrzymanej na świadczenia wychowawcze, a nie od kwoty zrealizowanych świadczeń wychowawczych.

Urząd rozliczył koszty obsługi świadczenia wychowawczego w wysokości odpowiadającej 2,04% kwoty otrzymanej przez Gminę Kondratowice dotacji na wypłatę świadczenia.

Maksymalna, należna Gminie Kondratowice kwota dotacji z tytułu kosztów obsługi świadczenia, ustalona zgodnie z zasadami wynikającymi z przywołanych wyżej, obowiązujących przepisów, to 44 962,40 zł³¹, czyli o 813,60 zł mniej niż wykazano w sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2016 r. jako poniesione przez Gminę Kondratowice koszty obsługi ww. świadczenia. W związku z takim ustaleniem i rozliczeniem należnych Gminie Kondratowice środków dotacji z tytułu kosztów obsługi świadczenia wychowawczego, w dniu 29 grudnia 2016 r. na rachunek bankowy DUW zwrócono niewykorzystaną część otrzymanej dotacji, tj. kwotę 4 986,70 zł, zamiast kwotę 5 800,30 zł³².

Skarbnik Gminy Kondratowice wskazała, że koszty obsługi zostały naliczone w wysokości 2% otrzymanej dotacji od Wojewody Dolnośląskiego, co wynikało z pisma DUW z dnia 13 lutego 2017 r. (znak: ZP-ZS.3146.422017.LP-1). Jednakże taki sposób ustalania kosztów obsługi świadczenia wychowawczego nie wynika z przepisów ww. ustawy, a ponadto ten sposób ustalania wysokości kosztów obsługi powoduje powtórne ustalanie ich wysokości od części przekazywanej przez Wojewodę Dolnośląskiego dotacji przeznaczonej na koszty obsługi³³.

(dowody: akta kontroli str. 92, 162, 285, 375-379)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Przestrzeganie terminowego opracowywania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, tj. stosownie do wymogów art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*.
2. Nieangażowanie środków własnych Gminy Kondratowice w finansowanie świadczenia wychowawczego.
3. Przestrzeganie terminu przekazywania do wiadomości Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu sprawozdania budżetowego Rb-50 za IV kwartał danego roku.
4. Skuteczny monitoring wykorzystania dotacji z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, polegający w szczególności na wnioskowaniu do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie środków dotacji na

³¹ Liczona iloczynem 2% z kwoty zaplanowanej jako przeznaczonej na wypłatę świadczenia wychowawczego w paragrafie 3310 rozdziału 85211 (2 248 120,00 zł).

³² Suma 4 986,70 zł + 813,60 zł.

³³ Wojewoda Dolnośląski przekazywał środki na realizację świadczenia wychowawczego i koszty obsługi w jednej dotacji w rozdziale 85211 w paragrafie 2060.

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

ten cel w przypadku posiadania informacji, że przyznane środki okażą się niewystarczające.

5. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w celu niedopuszczania do powstawania nieprawidłowości w funkcjonowaniu Urzędu w zakresie planowania i wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację wybranych zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 we Wrocławiu.

*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.

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.

Wrocław, dnia 29 marca 2017 r.


Kontrolerzy:
Mieczysław Obrzut
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

.....
podpis
Ziemowit Florowski
Wicedyrektor

