



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.01.2016
P/16/009



02822816

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie Nr LBI/75/2016 z dnia 20 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Supraślu, ul. Piłsudskiego 58, 16-030 Supraśl (dalej zwany „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Dobrowolski – Burmistrz

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ planowanie i wykonywanie w latach 2015 – 2016 wydatków na wybrane zadania zlecone² oraz rozliczanie dotacji celowych z budżetu państwa i prowadzenie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Sporządzone w okresie objętym kontrolą plany finansowe zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami prawidłowo uwzględniały kwotę dotacji przyznanych na ten cel. Również dokonywane w trakcie roku zmiany w budżecie wynikały z otrzymywanych decyzji o zmianie wielkości dotacji celowych. Środki przyznane na zadania zlecone pozwalały jednak na pokrycie tylko części wydatków na wynagrodzenia pracowników wykonywujących te zadania.

Gmina prawidłowo rozliczyła objęte kontrolą dotacje na zadania zlecone oraz terminowo dokonała zwrotu niewykorzystanych w 2015 roku ich części. Dane wykazane w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych o realizacji zadań zleconych były ze sobą zgodne oraz wynikały ze sprawozdań jednostkowych. Jednostki realizujące zadania zlecone przekazywały Wojewodzie Podlaskiemu i innym właściwym organom administracji wymagane przepisami oraz żądane sprawozdania i informacje dotyczące realizacji rzeczowej tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- planowania wydatków rzeczowych oraz wynagrodzeń związanych z realizacją zadań zleconych w niewłaściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej, tj. niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, co skutkowało nieprawidłowym ich ujęciem w ewidencji księgowej i wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych,
- przyznania pracownikowi realizującemu zadania zlecone dodatku specjalnego za okres, w którym nie realizował on obowiązków uzasadniających jego przyznanie, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym,
- nieuwzględnienia w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami za 2015 rok, wydatków własnych poniesionych na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe, co uniemożliwiało ich refundację w ramach dotacji przyznanej na 2016 rok,

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

² Przedmiotem kontroli były dotacje otrzymane przez Gminę na wypłatę producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (skalsyfikowane w rozdziale 01095), realizację spraw obywatelskich i pozostałych zadań (rozdział 75011), wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe (rozdział 80101), wypłatę świadczeń wychowawczych (rozdział 85211), wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212) oraz świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych (rozdział 85228).

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870. Ustawa zwana dalej „upf”.

- nieprowadzenia analiz mających na celu ustalenie liczby etatów niezbędnych do wykonywania poszczególnych zadań zleconych oraz przekazania Wojewodzie niezrzetelnych danych o liczbie etatów i pracowników zajmujących się w Urzędzie zadaniami z zakresu spraw obywatelskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposób ustalania i wykonywania dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz adekwatność dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonywania zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 2 oraz 148 pkt 1 ufp, Wojewoda przekazywał Gminie informacje o wysokości kwot dotacji celowych na realizację zadań zleconych przyjętych w projektach ustaw budżetowych⁴ oraz w ustawach budżetowych⁵ na 2015 i 2016 rok. Dochody z tytułu dotacji celowych na realizację zadań zleconych w budżetach Gminy na 2015 i 2016 rok ujmowano w wysokościach wynikających z informacji przekazywanych przez Wojewodę. Ponadto w trakcie 2015 roku oraz do 30 czerwca 2016 roku Wojewoda informował odpowiednio czternaście i sześć razy o zmianie wielkości dotacji, zaś Burmistrz lub Rada Miejska dokonywali stosownych zmian w budżecie. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

1.2. Wydatki na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich i pozostałych zadań (rozdział 75011), wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212), świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych (rozdział 85228) zostały ujęte w projektach budżetów Gminy na 2015 i 2016 rok. Natomiast wydatki na wypłatę producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (rozdział 01095) oraz na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe (rozdział 80101), wprowadzane były do budżetów Gminy w trakcie roku, po złożeniu wniosków o przekazanie dotacji, wymaganych odpowiednio § 2 ust. 1 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 wypłatę⁶ oraz art. 22af. ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷. W trakcie 2016 roku w budżecie ujęte zostały również wydatki na wypłatę świadczeń wychowawczych (rozdział 85211), co wynikało z wejścia w życie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁸.

Urząd realizował zadania zlecone obejmujące sprawy obywatelskie, zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego oraz wyposażenie uczniów szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe (w zakresie składania zbiorczych wniosków o przyznanie dotacji i zbiorczego rozliczenia jej wykorzystania). Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Supraślu (dalej „MOPS”) realizował zadania zlecone w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych oraz wypłaty świadczeń wychowawczych. Zespoły szkół realizowały zaś zadanie dotyczące wyposażenia uczniów szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe. Środki z dotacji na zadania zlecone przekazywane były jednostkom w terminie umożliwiającym prawidłową realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 7)

⁴ Informację o wysokości kwot dotacji celowych na realizację zadań zleconych, wynikających z projektów ustaw budżetowych na 2015 i 2016 rok, Urząd otrzymał odpowiednio 24 października 2014 r. i 20 października 2015 r.

⁵ Informację o wysokości kwot dotacji celowych na realizację zadań zleconych, wynikających z ustaw budżetowych na 2015 i 2016 rok, Urząd otrzymał odpowiednio 17 lutego 2015 r. i 22 marca 2016 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1339, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zwrotu podatku akcyzowego”.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 195, ze zm.

1.3. Plany finansowe zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego, załączane do uchwał budżetowych na 2015 i 2016 rok, zawierały wyłącznie kwoty wydatków do wysokości przyznanych dotacji celowych.

Wydatki w rozdziale 01095 ustalane były na podstawie uzyskanych od Wojewody informacji o wysokości, w jakiej została przyznana dotacja. Obejmowały one głównie zwroty podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wynoszące w 2015 i 2016 roku odpowiednio 14 tys. zł i 19,9 tys. zł. Koszty realizacji zadania – zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁹ – stanowiły 2% wypłaconych w gminie dotacji i wynosiły 280 zł w 2015 roku i 398 zł w 2016 roku (poniesiono je na wypłatę wynagrodzeń w 2015 roku oraz zakup materiałów i wyposażenia w 2016 roku).

W rozdziale 75011 wydatki na realizację spraw obywatelskich i pozostałych spraw w całości stanowiły wynagrodzenia pracowników, planowane w kwocie 151,1 tys. zł w 2015 roku i 78 tys. zł w 2016 roku. Wysokość wydatków ustalana była na podstawie kalkulacji zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Kalkulacja ta uwzględniała wynagrodzenia wypłacone w roku poprzedzającym rok budżetowy oraz liczbę pracowników i wymiar czasu pracy¹⁰, w jakim szacunkowo realizowali oni zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Kwota planowanych wynagrodzeń osób realizujących zadanie, wg przyjętej kalkulacji, przekraczała kwotę przyznanych dotacji na realizację tego zadania, wobec czego w latach 2015 – 2016 w rozdziale 75011 planowane były wydatki własne w kwocie odpowiednio 87,2 tys. zł i 10,5 tys. zł. W 2016 roku wydatki na wynagrodzenia czterech pracowników realizujących zadania zlecone zaplanowano, niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ufp, w rozdziale 72023 „Urzędy Gmin”, co zostało szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”.

Podstawą ustalenia wydatków na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe były informacje Wojewody o wysokości dotacji przyznanej w oparciu o złożony przez Urząd wniosek. Wydatki na realizację zadania zaplanowano w kwocie 31,7 tys. zł w 2015 roku oraz 30,9 tys. zł w 2016 roku. W ramach kosztów obsługi zadania, stanowiących – stosownie do art. 22ae. ust. 15 ustawy o systemie oświaty – 1% dotacji, tj. 317 zł w 2015 roku oraz 309 zł w 2016 roku, zaplanowano zakup materiałów i wyposażenia.

Plan wydatków na wypłatę świadczeń w rozdziale 85212 ustalono po uzyskaniu informacji o wysokości dotacji przyznanej na dany rok. Planowane wydatki obejmowały wypłatę świadczeń w wysokości 1.843,7 tys. zł w 2015 roku i 2.712,7 tys. zł w 2016 roku oraz koszty realizacji zadania, wynoszące odpowiednio 58,3 tys. zł i 89,3 tys. zł, które – zgodnie z art. 33 ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹ oraz 31 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹² – stanowiły 3% otrzymanej dotacji na świadczenia rodzinne i na świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Na koszty realizacji zadania składały się wynagrodzenia i pochodne dwóch pracowników. Planując wysokość wynagrodzeń, uwzględniono wydatki poniesione w roku poprzedzającym rok budżetowy oraz ich wzrost wynikający m.in. ze stażu pracy. W latach 2015 – 2016 wartość procentowego odpisu na obsługę zadania nie pokrywała w całości planowanych wydatków na wynagrodzenia, wobec czego w rozdziale 85212 planowane były wydatki własne na realizację zadania w wysokości odpowiednio 52,9 tys. zł i 14,3 tys. zł.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1340, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o zwrocie podatku akcyzowego”.

¹⁰ W 2015 roku zadania z zakresu spraw obywatelskich i pozostałych realizowało pięciu pracowników, w tym kierownik USC w pełnym wymiarze czasu, referent w Referacie Spraw Obywatelskich 0,75 etatu, podinspektor do spraw zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej 0,4 etatu, inspektor do spraw obronnych, obrony cywilnej i ochrony informacji niejawnych 0,35 etatu, inspektor w Referacie Organizacyjnym 0,5 etatu. W 2016 roku do kalkulacji wynagrodzeń przyjęto wynagrodzenie kierownika USC oraz części wynagrodzeń dwóch pracowników realizujących zadania zlecone, co było związane z planowanym podziałem Gminy, do którego ostatecznie nie doszło.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.

Wydatki na specjalistyczne usługi opiekuńcze (rozdział 85228) planowane były w kwotach przekazanych przez Wojewodę, tj. w wysokości 3 tys. zł w każdym roku i uwzględniały w całości wynagrodzenia podmiotów świadczących te usługi.

Podstawą planowania w budżecie na 2016 rok wydatków na realizację zadań związanych z wypłatą świadczeń wychowawczych (rozdział 85211) była informacja o wysokości dotacji oraz podział środków wynikający z art. 52 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Zgodnie z ww. przepisem na wypłatę świadczeń zaplanowano 5.231,8 tys. zł, na koszty obsługi 106,8 tys. zł, tj. 2% otrzymanej dotacji. W ramach kosztów obsługi, zgodnie z sugerowanym w przez Wojewodę podziałem, zaplanowano 77,3 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne, 23,5 tys. zł na zakupy, 500 zł na usługi telekomunikacyjne, 3 tys. zł na podróże służbowe krajowe i 2,5 tys. zł na szkolenia pracowników. (dowód: akta kontroli str. 8-49, 322-330)

1.4. Wojewoda 28 października 2014 r. poinformował Gminę o przyjętym sposobie podziału dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹³, z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁴ oraz z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁵, sklasyfikowanych w rozdziale 75011. Podział środków dokonywany był według kryterium liczby spraw zrealizowanych przez Urząd w 2013 roku, z uwzględnieniem ujednoczonego czasu realizacji zadań oraz ustalonej stawki roboczogodziny¹⁶. W wyniku dokonanych zmian dotacja otrzymana w 2015 roku była niższa od otrzymanej w 2014 roku o 29,7 tys. zł, tj. o 28,7%. Burmistrz nie wnosił uwag do przedstawionego sposobu naliczenia dotacji, ponieważ – jak wyjaśnił – „jako samorząd nie widzimy szans powodzenia w prowadzeniu dyskusji lub sporu z organami administracji rządowej dotyczącego finansowania zadań zleconych. Wiadomym jest, że zjawisko obciążania samorządów zadaniami zleconymi lub własnymi bez odpowiedniego zabezpieczenia środkami finansowymi ma już swoją długą tradycję. Jest to zjawisko powszechne i administracja rządowa jest tu stroną wyraźnie silniejszą. Uważamy, że nie mamy na to wpływu. Obserwowaliśmy również doświadczenia innych gmin, które próbowały interweniować oraz dochodzić nieskutecznie swoich praw w postępowaniu przed sądem”.

Informacje o metodologii planowania kwot pozostałych dotacji nie była przekazywana przez Wojewodę, a Urząd o takie informacje nie występował.

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 253, 338-341)

1.5. Przyznane w 2015 i 2016 roku kwoty dotacji nie pozwalały na sfinansowanie pełnych wydatków na realizację zadań zleconych. Przy kalkulowaniu kosztów realizacji tych zadań ograniczono się tylko do wydatków na wynagrodzenia i drobne wydatki rzeczowe, nie uwzględniając innych rodzajów kosztów, w tym udziału w kosztach stałych (np. utrzymania budynku, obsługi księgowej, informatycznej, kadrowej), rzeczowych (np. zakup usług, materiałów) i inwestycyjnych. Kwestia planowania wydatków rzeczowych na realizację zadań zleconych w niewłaściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Z wyjaśnień Skarbnik wynika, że: „W budżetach Gminy na lata 2015 – 2016 nie były uwzględniane wszystkie rodzaje wydatków, ponieważ organy przekazujące dotacje nie wskazywały, jaki jest katalog wydatków niezbędnych do wykonania zadań i jakiego rodzaju wydatek może zostać uwzględniony w tym katalogu. Wieloletnią praktyką było również wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych tylko wydatków osobowych i drobnych wydatków rzeczowych, co nigdy nie było kwestionowane przez organy, które udzielały dotacji, mimo że otrzymywały te sprawozdania. Ponadto środki na koszty obsługi zadań zleconych w większości wystarczają tylko na wydatki osobowe i to nie wszystkie oraz drobne wydatki rzeczowe. W związku z powyższym uwzględnianie w budżecie innych rodzajów wydatków, które i tak nie miałyby pokrycia w dotacji, mimo braku wyraźnego obowiązku, stanowiłoby dodatkowe i bezcelowe obciążenie pracowników referatu. Gmina

¹³ Dz. U. poz. 1741, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 391, ze zm.

¹⁶ Stawka roboczogodziny dla wszystkich województw w 2015 roku wynosiła 22,92 zł, od 1 stycznia 2016 r. wzrosła do 24,16 zł.

nie otrzymywała informacji, w jaki sposób powinna ustalić algorytmy udziału wydatków na realizację zadań zleconych i własnych w przypadku wydatków współdzielonych z zadaniami własnymi. Natomiast koszty obsługi takich zadań jak zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego lub zakup podręczników to kwoty rzędu 300-400 zł w skali roku i uwzględnianie w ramach tych środków wszystkich rodzajów wydatków byłoby działaniem nieadekwatnie pracochłonnym."

W 2015 roku w rozdziałach 75011 i 85212 zaplanowano wydatki własne na realizację zadań zleconych w wysokości wyższej odpowiednio o 87,2 tys. zł i 52,9 tys. zł od przyznanej dotacji, zaś w 2015 roku wydatki własne na realizację zadań zleconych sklasyfikowane w tych rozdziałach były niższe niż w roku poprzednim i wynosiły odpowiednio 10,5 tys. zł i 14,3 tys. zł. Obniżenie planowanego dofinansowania zadań środkami własnymi w rozdziale 75011 wynikało z planowego z dniem 1 stycznia 2016 roku podziału Gminy¹⁷ i przejścia części pracowników przez nowo powstałą Gminę Grabówka, do którego ostatecznie nie doszło. Obniżenie dofinansowania zadań zleconych środkami własnymi w rozdziale 85212 wynikało ze zwiększenia dotacji o 869 tys. zł, a tym samym odpisu procentowego na jego obsługę o 31 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 3-26, 354-355)

Gmina przeznaczyła własne środki na wynagrodzenia z pochodnymi pracowników realizujących zadania¹⁸ związane z prowadzeniem spraw obywatelskich i pozostałych (rozdział 75011) w wysokości 87,9 tys. zł w 2015 roku i 9,2 tys. zł do 30 czerwca 2016 r. oraz z wypłatą świadczeń rodzinnych (rozdział 85212) w wysokości 4,3 tys. zł do 30 czerwca 2016 r. Wynagrodzenia pracowników realizujących ww. zadania zlecone, w porównywaniu do wynagrodzeń pracowników realizujących inne zadania, zatrudnionych na takich samych stanowiskach w Urzędzie, w przypadku jednego pracownika były najwyższe na danym stanowisku, w przypadku dwóch stanowiły 93% i 97% najwyższych wynagrodzeń na danym stanowisku, zaś w przypadku pięciu kolejnych wynosiły od 67% do 83% najwyższych wynagrodzeń na danym stanowisku¹⁹. Pracownicy MOPS realizujący zadania zlecone otrzymywali wynagrodzenie takie same jak inni pracownicy na takich samych stanowiskach, zaś zastępca kierownika MOPS realizujący zadania zlecone – porównywalne z uposażeniem zastępcy kierownika referatu w Urzędzie²⁰. Wynagrodzenia pracowników realizujących ww. zadania zlecone stanowiły od 157% do 238% minimalnych stawek wynagrodzeń określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²¹.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że nie rozważała możliwości ograniczenia wydatków na wynagrodzenia pracowników do wysokości otrzymywanej dotacji, ponieważ zadania te wykonywane są tylko przez dwóch pracowników, a ich wynagrodzenia są w jej opinii za niskie w stosunku do obciążenia obowiązkami wynikającymi z ustaw o świadczeniach rodzinnych, o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Burmistrz nie rozważał kwestii ograniczenia wydatków, ponieważ: *„byłoby rzeczą niesprawiedliwą, aby pracowników wykonujących zadania z zakresu zadań zleconych traktować gorzej niż innych pracowników wykonujących zadania własne i doprowadzić do zmniejszenia ich wynagrodzeń. Nie mieliśmy więc w tym zakresie możliwości manewru”*. Ponadto zaznaczył, że: *„Wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone były ustalane adekwatnie do stażu pracownika oraz zajmowanego stanowiska w hierarchii administracyjnej oraz w odpowiednim nawiązaniu do stanowisk pracowniczych w referatach, gdzie są wykonywane zadania własne”*.

¹⁷ Do podziału gminy miało dojść na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 1085), uchylonego z dniem 31 grudnia 2015 r.

¹⁸ W rozdziale 75011 wynagrodzenia z pochodnymi pracowników realizujących zadania zlecone ujmowano w części wynikającej z kalkulacji zatrudnienia na dany rok, opisanej w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia. Pracownicy, którym wypłacano wynagrodzenia w tym rozdziale (w tym pracownicy filii) byli zobowiązani zakresami czynności do realizowania zadań zleconych.

¹⁹ Wynagrodzenia zasadnicze pracowników Urzędu realizujących zadania zlecone w rozdziale 75011 w latach 2015 – 2016 kształtowały się na poziomie od 2.200 zł do 3.266 zł w przypadku podinspektora, od 2.650 zł do 3.266 zł w przypadku inspektora, 3.400 zł w przypadku zastępcy kierownika referatu i 3.800 zł w przypadku kierownika referatu.

²⁰ Wynagrodzenia zasadnicze pracowników MOPS realizujących zadania zlecone w rozdziale 85212 w latach 2015 – 2016 kształtowały się na poziomie od 1.750 zł do 1.850 zł w przypadku pomocy administracyjnej, od 2.430 zł do 2.510 zł w przypadku inspektora oraz od 3.475 zł do 3.555 zł w przypadku zastępcy kierownika.

²¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786, ze zm.

Analiza wydatków przeznaczonych na wynagrodzenie osób realizujących zadania zlecone wykazała, że kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego wypłacany był dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększania obowiązków za okres, w którym nie realizował on dodatkowych obowiązków, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 54-131, 144-157, 295-330, 338-351)

1.6. Zadania zlecone w rozdziale 75011 w 2015 roku realizowało pięciu pracowników zatrudnionych na trzech etatach. W trakcie planowania budżetu na 2016 rok przyjęto, że po podziale Gminy, który miał nastąpić 1 stycznia 2016 r., zadania te będzie realizować czterech pracowników zatrudnionych na 2,75 etatu. Podział Gminy nie doszedł do skutku, a zadania te realizowało w 2016 roku ośmiu pracowników zatrudnionych na 3,8 etatu, w tym trzech²² zatrudnionych na 1,2 etatu w uruchomionej od 2016 roku Filii Urzędu Miejskiego w Zaściankach. W Urzędzie nie prowadzono analiz mających na celu ustalenie liczby etatów niezbędnych do wykonywania poszczególnych zadań zleconych, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych w MOPS od 1 stycznia 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. realizowało dwóch pracowników, zaś od 20 maja do 24 czerwca 2016 roku zadania te przejściowo realizowało trzech pracowników, co było skutkiem powrotu pracownicy z urlopu macierzyńskiego i obowiązywania do 24 czerwca 2016 r. umowy zawartej na zastępstwo. Kierownik MOPS wyjaśniła, że do prawidłowej realizacji zadań konieczne było zatrudnienie dwóch osób, a na skutek zwiększenia ilości zadań wynikających ze zmian ustaw o świadczeniach rodzinnych, o ustaleniu i wypłacie zasiłku dla opiekunów oraz o funduszu alimentacyjnym, zachodzi również pilna potrzeba zatrudnienia trzeciej osoby.

Zadania z zakresu wypłaty świadczeń wychowawczych realizowało w MOPS trzech pracowników zatrudnionych na trzech etatach. Jak wyjaśniła kierownik MOPS do realizacji tego zadania zatrudniono trzy osoby na pełnych etatach, tj. więcej niż wskazana przez Wojewodę liczba 2,21 etatu, ponieważ planując wdrożenie zadań z zakresu ustawy oceniono, że przy większej liczbie osób zatrudnionych istnieje większa szansa na terminowe i rzetelne wykonanie zadań w okresie wdrażania programu, tj. w momencie największego natężenia pracy. Zatrudnione osoby otrzymały wynagrodzenie dwukrotnie niższe od sugerowanego. Okres zatrudnienia jednego z pracowników realizujących zadanie upływał w październiku 2016 roku, zaś bieżąca analiza natężenia pracy przy realizacji zadania pozwoli na dostosowanie zatrudnienia do potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 31, 54-131, 338-351)

1.7. Od 2014 roku do 28 października 2016 roku do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące realizacji zadań zleconych. Nie prowadzono analiz dotyczących powiązania pomiędzy poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań zleconych, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz – kwestią najistotniejszą było, aby zadania zlecone były wykonywane, a istotnym dla Gminy było zapewnienie sprawnego systemu obsługi administracyjnej mieszkańców oraz wysokiej dostępności usług administracyjnych dla klientów Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 158, 338-341)

1.8. Z powodu braku środków na wypłatę świadczeń w trakcie 2015 roku MOPS wnioskował o zwiększenie dotacji w rozdziałach 85212 i 85228 odpowiednio o 730 tys. zł i 3,1 tys. zł. W odpowiedzi Wojewoda dokonał zwiększeń dotacji o planowane kwoty. W 2016 roku (do zakończenia kontroli NIK) MOPS wnioskował o zwiększenie dotacji w rozdziałach 85211, 85212 i 85228 odpowiednio o 2.068,6 tys. zł, 319,1 tys. zł i 4 tys. zł. Do zakończenia kontroli NIK Wojewoda dokonał zwiększenia o wnioskowaną kwotę w rozdziale 85228, natomiast w rozdziałach 85211 i 85212 odpowiednio o 1.593,6 tys. zł i 38,6 tys. zł. Pomimo uzyskania środków niższych od wnioskowanych, do 4 listopada 2016 r. Gmina nie przeznaczała własnych środków na wypłatę świadczeń określonych w rozdziałach 85211 i 85212.

Gmina raz wystąpiła do Podlaskiego Kuratora Oświaty o refundację 613 zł, przeznaczonych w 2015 roku na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały

²² Z trzech pracowników realizujących zadania zlecone w 2016 roku w Filii w Zaściankach, jeden przebywał na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim do 16 lipca 2016 r., zaś drugi zatrudniony był do 1 października 2016 r.

ćwiczeniowe. Po złożeniu 19 maja 2016 r., tj. w terminie wynikającym z art. 22ae. ust. 10 w związku z art. 22af. ust. 4 ustawy o systemie oświaty, wniosku o przyznanie dotacji na 2016 rok i refundację środków własnych przeznaczonych na realizację zadania w 2015 roku, pracownik odpowiedzialny w Urzędzie za rozliczenie dotacji został poinformowany, że kwota ta nie podlega refundacji, ponieważ nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami za 2015 rok jako wydatek poniesiony 2015 roku ze środków własnych na realizację zadań zleconych. Kwestia ta została też opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W zakresie pozostałych wydatków własnych poniesionych na realizację zadań zleconych Gmina nie występowała o refundację oraz nie dochodziła tych kwot w postępowaniu sądowym. Burmistrz wyjaśnił, że nie było „szans na powodzenie i skuteczne załatwienie takiej sprawy. Należy sądzić, mając doświadczenia wielu innych samorządów, że niemożliwe byłoby uzyskanie satysfakcjonującej dla nas decyzji na drodze negocjacji. Jesteśmy w tej mierze stroną wyraźnie słabszą. Natomiast prowadzenie sporu sądowego mogłoby przyczynić się do naruszenia pewnej atmosfery dobrych relacji z administracją rządową, niezwykle potrzebnej we wspólnym wykonywaniu innych zadań publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 3-5 133-143, 338-351, 356)

1.9. Analiza środków otrzymanych na realizację zadań zleconych wg stanów na 30 czerwca 2015 i 2016 r. wykazała, że konieczność wypłacania świadczenia wychowawczego w drugim kwartale 2016 roku nie miała wpływu na zmniejszenie dochodów z dotacji na inne zadania. Środki na realizację innych zadań otrzymane do 30 czerwca 2016 r. były wyższe niż otrzymane w roku poprzednim. (dowód: akta kontroli str. 209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki na wynagrodzenia czterech pracowników realizujących zadania zlecone, niezgodnie z art. 39 ust. 1 ufp, zostały zaplanowane w budżecie na 2016 rok w rozdziale 75023 „Urzędy Gmin” zamiast w rozdziale 75011 „Urzędy Wojewódzkie”. Również wydatki rzeczowe związane z realizacją zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich i pozostałych zadań (rozdział 75011) oraz wypłatą świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212) w budżetach na 2015 i 2016 rok planowane były innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Na skutek nieprawidłowego planowania, poniesione od 1 stycznia do 30 września 2016 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne pracowników realizujących zadania zlecone w kwocie 106 tys. zł, ujęto w ewidencji księgowej Urzędu jako wydatki na zadania własne, mimo że finansowano nimi zadania zlecone. W konsekwencji miało to wpływ na nieprawidłowe wykazanie tych wydatków w sprawozdaniach budżetowych Rb-28s sporządzonych za okres od stycznia do września 2016 roku. W trakcie kontroli NIK Skarbnik dokonała prawidłowego ujęcia wydatków na wynagrodzenia w wysokości 106 tys. zł w rozdziale 75011.

Skarbnik wyjaśniła również, że co roku klasyfikowała wydatki na zadania zlecone zgodnie z kalkulacją zatrudnienia pracowników realizujących te zadania, opracowywaną przez pracownika odpowiedzialnego za sprawy kadrowe w trakcie prac nad budżetem. Jednak kalkulacja sporządzona na rok 2016 uwzględniała podział gminy, do którego ostatecznie nie doszło. Kalkulacja umożliwiająca prawidłowe ewidencjonowanie wydatków opracowana została dopiero na potrzeby kontroli NIK w październiku 2016 roku.

Ujęcie wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej – a w konsekwencji wykazanie w sprawozdaniu Rb-28s wydatków poniesionych faktycznie na zadania zlecone jako wydatków na zadania własne – stanowi naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 1 ufp. W myśl powołanego przepisu dochody i wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj finansowej działalności. Nie można zatem przypisywać wydatków do innego rozdziału, wskazującego

na finansowanie innego zadania niż w rzeczywistości było realizowane. Wyjaśnienia Skarbnik na ten temat przytoczono w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 8-28, 31-32, 57-85, 168-175, 193-200, 295-332, 354-355)

2. W Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz mających na celu ustalenie liczby etatów niezbędnych do wykonywania poszczególnych zadań zleconych. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2015 i 2016 roku liczba etatów pracowników zaangażowanych do realizacji tych zadań zmieniała się i wynosiła odpowiednio 3 i 3,8 etatu.

Burmistrz wyjaśnił, że „Liczba etatów przypisanych do zadań zleconych była spowodowana koniecznością ich wykonywania (np. sprawy dotyczące wojskowości, zarządzania kryzysowego, ochrony informacji niejawnych) oraz zapewnieniem sprawnego systemu obsługi administracyjnej mieszkańców korzystających z usług administracyjnych w zakresie ewidencji ludności i usc. Z jednej strony bardzo ważnym jest, aby stały strumień mieszkańców był przez urząd obsługiwany bez jakichkolwiek zakłóceń, a z drugiej strony również brano pod uwagę konieczność wprowadzania systemu odpowiednich zastępstw na wypadek urlopów wypoczynkowych, zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich. Dodatkową okolicznością istotną w tej kwestii, ze względu na specyfikę gminy i tendencje związane z odłączeniem się terenów podmiejskich od Gminy Supraśl, była konieczność utworzenia Filii Urzędu Miejskiego w Zaściankach. Zadaniem tej jednostki jest poprawa dostępności administracji dla mieszkańców gminy z takich sołectw jak: Grabówka, Zaścianki, Henrykowo, Sobolewo i Sowłany poprzez świadczenie najczęściej wykonywanych i potrzebnych usług administracyjnych, w tym usług z zakresu ewidencji ludności i usc. Konieczność utworzenia filii urzędu dodatkowo bardzo mocno determinowała zatrudnienie pracowników, w szczególności tych, którzy wykonują zadania zlecone”.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 32, 57-85, 338-341)

3. Burmistrz, na podstawie § 8 Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miejskim w Supraślu²³, przyznał kierownikowi USC z góry, za okres od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r., dodatek specjalny w wysokości 500 zł miesięcznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, polegających na przyjmowaniu oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza urzędem stanu cywilnego. Dodatek wypłacany był przez cały okres, za którym został przyznany, mimo że w lipcu, październiku, listopadzie 2015 roku oraz w lutym, marcu i kwietniu 2016 roku, kierownik USC nie przyjmował oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza siedzibą USC w Supraślu. Przyznane i wypłacanie dodatku specjalnego z góry za cały rok, bez powiązania jego wysokości z faktycznym wykonywaniem powierzonych zadań było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. Wydatki na wypłatę dodatku specjalnego, za okres, w którym nie wykonywano zwiększonych obowiązków wyniosły 3 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił że: „Zwiększenie obciążenia obowiązkami służbowymi po stronie Kierownika USC w Supraślu wynikało zarówno z konieczności przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza Urzędem Stanu Cywilnego oraz konieczności stałej gotowości do przyjmowania takich oświadczeń. Tym bardziej, że w podanym okresie kierownik nie mógł liczyć na pełne wsparcie ze strony podległych pracowników, gdyż zastępca kierownika w maju 2015 r. przebywała na urlopie, a w pozostałym okresie nieobecna była również inspektor, która przebywała na urlopie macierzyńskim i zwolnieniach lekarskich. Należy ponadto wziąć pod uwagę, że wysokość opłaty administracyjnej za przyjęcie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza urzędem jest wyższa niż przyznany dodatek i wynosi 1000 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 144-157, 338-341)

4. W sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami za 2015 rok nie ujęto wydatków poniesionych ze środków własnych w wysokości 613 zł na realizację zadania zleconego w zakresie wyposażenia szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe, co uniemożliwiło ich

²³ Regulamin Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miejskim w Supraślu wprowadzony został zarządzeniem Burmistrza Nr 20/2009 z 18 czerwca 2009 r.

refundację w ramach dotacji przyznanej na 2016 rok. Skarbnik wyjaśniła, że „Wydatki poniesione na realizację zadań zleconych ze środków własnych nie były wykazywane w sprawozdaniach Rb-50, ponieważ nie wiedziała, że jest to warunek konieczny do uzyskania zwrotów środków własnych poniesionych na ten cel. Dotychczas praktyką było nieuwzględnianie tych wydatków w omawianych sprawozdaniach, mimo przeznaczania własnych środków na realizację zadań zleconych np. z zakresu spraw obywatelskich, ponieważ rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej nie wskazuje szczegółowo jakie wydatki powinny zostają ujęte np. czy poniesione z własnej inicjatywy czy za zgodą Urzędu Wojewódzkiego. Informacja o konieczności ujmowania również wydatków własnych na zakup podręczników w sprawozdaniu dotychczas nie była przekazywana przez pracowników Urzędu Wojewódzkiego. O obowiązku ujęcia tych wydatków pracownik Gminy dowiedział się dopiero w maju 2016 roku po złożeniu sprawozdań do Kuratorium Oświaty, w związku z powyższym wydatki poniesione na ten cel ze środków własnych będą wykazywane w sprawozdaniach budżetowych za 2016 rok.”

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 133-143, 176-183, 354-355)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości planowanie i wykonywanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone.

2. Prawdliwość rozliczenia dotacji i skuteczność nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

2.1. Na realizację zadań zleconych w 2015 roku i w pierwszym półroczu 2016 roku Gmina otrzymała dotacje w wysokości odpowiednio 29,9 tys. zł i 20,3 tys. zł w rozdziale 01095, 73,8 tys. zł i 40,7 tys. zł w rozdziale 75011, 36 tys. zł i 31,2 tys. zł w rozdziale 80101, 2,705,3 tys. zł i 1.615,3 tys. zł w rozdziale 85212 oraz 5,6 tys. zł i 5 tys. zł w rozdziale 85228. Ponadto w pierwszym półroczu 2016 roku w rozdziale 85211 otrzymano dotacje w wysokości 1.775,2 tys. zł. Kwoty ww. dotacji wykazane w sprawozdaniach Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cały 2015 rok i za pierwsze półrocze 2016 roku, wynikały z zapisów w ewidencji księgowej i były równe rzeczywistym wpływom dotacji (wynikającym z wyciągów bankowych), pomniejszonym o zwroty dotacji.

Wydatki przeznaczone na realizację zadań zleconych wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2015 rok i za pierwsze półrocze 2016 roku były równe wpływom wykazanym w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach, co było zgodne z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartą w rozdziale 9 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴. (dowód: akta kontroli str. 3-5, 159-209)

2.2. Ujęte w zbiorczych sprawozdaniach Gminy Rb-28s i Rb-50 za 2015 rok oraz za pierwsze półrocze 2016 roku dane dotyczące wykonania wydatków na realizację zadań zleconych wynikały z sumowania sprawozdań jednostkowych, składanych przez Urząd, MOPS oraz Zespoły Szkół w Ogrodnickach, Sobolewie i Supraślu.

Wielkości dochodów i wydatków Urzędu, dotyczące wykonania dotacji celowych i wydatków na realizację zadań zleconych wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27s, Rb-28s i Rb-50 wynikały z zapisów w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 159-208, 210, 295-321)

2.3. Gmina 26 stycznia 2016 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ufp, zwróciła do budżetu dotacje w części niewykorzystanej do końca 2015 roku.

W rozdziale 75011 dokonano zwrotu 11,1 tys. zł, zgodnie z pismem Wojewody z dnia 18 stycznia 2016 r. Zwrócona kwota stanowiła nadwyżkę przekazanych środków, którą

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015.

ustalono po rozliczeniu dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczących rejestracji akt stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych. Konieczność zwrotu środków po upływie roku, na który zostały przyznane, z przyczyn niezależnych od Gminy wymusiło sfinansowanie wydatków środkami własnymi. W 2015 roku Urząd nie zwracał dotacji otrzymanej w 2014 roku na realizację tych zadań.

W rozdziale 80101 dokonano zwrotu niewykorzystanych 125,8 zł dotacji na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe. Z tego tytułu Gmina zwracała również dotację otrzymaną w 2014 roku w wysokości 363,96 zł.

Zwrócona w rozdziale 85212 kwota 17,1 tys. zł wynikała ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, z powodu utraty prawa do ich pobierania oraz mniejszej niż zakładano liczby osób uprawnionych do świadczeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W 2015 roku kwota zwróconych w tym rozdziale dotacji była niższa i wynosiła 4,9 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 211-220)

2.4. W związku z realizacją zadań zleconych jednostki organizacyjne Gminy wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody, Podlaskiego Kuratora Oświaty oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Urząd, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, przekazywał okresowe oraz roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku. Ponadto zrealizował obowiązek wynikający z art. 22af. ust. 10 ustawy o systemie oświaty i w dniu 28 stycznia 2016 r. przedstawił rozliczenie dotacji na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe za 2015 rok.

W odpowiedzi na wnioski Wojewody, Urząd przesyłał również informacje dotyczące:

- liczby zdarzeń zarejestrowanych w ramach zadań z zakresu rejestracji akt stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych (informacje te przekazywane były za każdy miesiąc 2015 roku i do sierpnia 2016 roku),
- szczegółowych danych o wykonaniu w 2015 roku „pozostałych zadań” zleconych z zakresu administracji rządowej w rozdziale 75011,
- propozycje czasochłonności poszczególnych zadań realizowanych w ramach rejestracji akt stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych (informację przekazano w lutym 2016 roku),
- liczby etatów i pracowników realizujących zadania z zakresu rejestracji akt stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych (kwestia rzetelności przekazanych danych została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 132-133, 221-268)

MOPS w 2015 roku i w I półroczu 2016 roku, w związku z realizacją zadań za zakresu pomocy społecznej i pomocy osobom uprawnionym do alimentów, składał Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kwartalne sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych, zawierające dane rzeczowe o realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz informacje o wypłaconych świadczeniach rodzinnych i kosztach ich obsługi, składkach na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składkach na ubezpieczenie zdrowotne.

W ramach programu Rodzina 500+ przekazywano informacje o stanie przygotowań do realizacji programu, sprawozdania z jego realizacji, a także informacje o liczbie wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, złożonych w tradycyjnej formie papierowej. Ponadto przedkładano kwartalne informacje z realizacji ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. (dowód: akta kontroli str. 269-294, 349-351)

2.5. W 2015 roku Gmina na realizację zadań zleconych wydatkowała:

- w rozdziale 01095 – 29,9 tys. zł,
- w rozdziale 75011 – 161,7 tys. zł, w tym 87,9 tys. zł środków własnych,

- w rozdziale 80101 – 36,7 tys. zł, w tym 650 zł środków własnych,
- w rozdziale 85212 – 2.705,3 tys. zł,
- w rozdziale 85228 – 5,6 tys. zł.

Do dnia 30 czerwca 2016 r. na realizację zadań zleconych przeznaczono kwoty:

- w rozdziale 01095 - 20,3 tys. zł,
- w rozdziale 75011 – 49,9 tys. zł, w tym 9,2 tys. zł środków własnych.
- w rozdziale 85211 – 1.726,7 tys. zł,
- w rozdziale 85212 – 1.614,6 tys. zł, w tym 4,3 tys. zł środków własnych,
- w rozdziale 85228 – 4,9 tys. zł.

Wydatki poniesione na realizację zadań zleconych w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi, nie były wykazywane w ewidencji księgowej rozdziału 75011 i w sprawozdaniu Rb-28S, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 2-32, 57-85, 159-208, 322-334)

2.6. W Urzędzie i MOPS nie prowadzono osobnej ewidencji wydatków na zadania zlecone, która pozwalałaby na wyodrębnienie wydatków sfinansowanych dotacją celową oraz środkami własnymi. Wydatki w sprawozdaniach Rb-50 wykazywane były do wysokości otrzymanej dotacji, natomiast ujęte w sprawozdaniach Rb-28s uwzględniały zarówno wydatki finansowane środkami z dotacji oraz środkami własnymi.

(dowód: akta kontroli str. 335, 295-321)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono kontroli wewnętrznych lub badań audytowych dotyczących finansowania lub wykonywania zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 336)

2.8. W latach 2014 – 2016 (do 20 października) w Gminie przeprowadzone zostały cztery zewnętrzne kontrole zadań zleconych, dotyczące przestrzegania przepisów prawa. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę w 2015 roku, MOPS zwrócił nadmiernie pobraną dotację w kwocie 121,68 zł (dotyczącą nieprawidłowo wydatkowanych składek na ubezpieczenia zdrowotne).

Dysponenci środków budżetowych i organy administracji rządowej nie zobowiązywali Gminy do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonywania poszczególnych zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 337-351)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W odpowiedzi na pismo Wojewody z 29 kwietnia 2016 r., Kierownik USC przekazał nierzetelne dane dotyczące liczby etatów i pracowników zajmujących się w Urzędzie rejestracją stanu cywilnego, ewidencją ludności oraz dowodami osobistymi. Wskazał bowiem, że sprawami tymi wg stanu na 1 maja 2016 r. zajmuje się czterech pracowników, zatrudnionych na czterech etatach. Z opracowanego na potrzeby kontroli zestawienia pracowników realizujących zadania zlecone wynika zaś, że w okresie tym ww. sprawami zajmowało się trzech pracowników, zatrudnionych na 2,8 etatu.

Kierownik USC wyjaśnił, że w piśmie do Wojewody uwzględniono jedną osobę, która przebywała w tym czasie na urlopie macierzyńskim. Etaty kierownika USC i jego zastępcy w piśmie do Wojewody zostały określone jako całe, natomiast w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli NIK jako dwa razy po 0,9, o czym nie był on informowany.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 57-85, 257-258, 352-353)

2. W ewidencji księgowej rozdziału 75011 i w sprawozdaniu Rb-28s nie wykazano wydatków – poniesionych na realizację zadań zleconych w tym rozdziale – w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi, co szczegółowo przedstawiono w sekcji "Ustalone nieprawidłowości", zamieszczonej w 1 punkcie wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 8-28, 31-32, 57-85, 168-175, 193-200, 295-332, 354-355)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości sposób dokonywania rozliczenia dotacji i prowadzenie nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Planowanie i ewidencjonowanie wszystkich wydatków na zadania zlecone we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, odpowiednio do wykonywanych zadań.
2. Przeanalizowanie potrzeb w zakresie liczby etatów niezbędnych do wykonywania poszczególnych zadań zleconych.
3. Przyznawanie i wypłacanie dodatków specjalnych w powiązaniu z faktycznym wykonaniem przez pracowników dodatkowych zadań.
4. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, pełnych danych umożliwiający refundację wydatków ponoszonych ze środków własnych.
5. Przekazanie Wojewodzie rzetelnych informacji o liczbie i etatach pracowników realizujących zadania w zakresie rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.


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.

Białystok, dnia 9 grudnia 2016 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.