



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.04.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/5/2017 z dnia 3.01.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Tychowie ¹ , ul. Bobolicka 17, 78-220 Tychowo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Falana, Burmistrz Tychowa ² . (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Wprowadzenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i prawnie zorganizowanym terytorialnie związkiem osób określonym ustawowo jako wspólnota samorządowa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla powiatu i województwa. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez gminę jako zadania własne. Oprócz zadań własnych gmina wykonuje także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które są finansowane środkami pochodzącymi z budżetu państwa.

W 2016 r. Gmina Tychowo³ realizowała zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, ujęte w następujących działach klasyfikacji budżetowej: 010-Rolnictwo i łowiectwo, 750-Administracja publiczna, 801-Oświata i wychowanie, 851-Ochrona zdrowia oraz 852-Pomoc społeczna. Dotacje przekazane z budżetu państwa na finansowanie tych zadań wyniosły 7.605.039 zł, z czego Gmina wykorzystwała 7.373.491 zł, tj. 97%.

Celem kontroli była ocena wykorzystania w 2016 r. dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące:

- wsparcia rodziny w ramach Programu *Rodzina 500+*, tj. na wypłatę świadczeń wychowawczych wynikających z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁴ (dział 852, rozdział 85211).
- świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵ (dział 852, rozdział 85212),
- spraw obywatelskich (dział 750, rozdział 75011), wynikających z ustaw: z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁶, z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁷, z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁸.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Dz.U. poz. 195, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.

⁶ Dz.U. poz. 1741, ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 167, poz. 1131, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Kwoty planowanych dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, realizację wsparcia rodziny w ramach *Programu 500+* oraz wypłatę i obsługę świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zostały prawidłowo ujęte w planie dochodów i wydatków budżetu Gminy na 2016 r.

Dotacje na zadania objęte badaniem zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, rzetelnie rozliczone, a niewykorzystane środki zwrócono na rachunek bankowy Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

Środki dotacji na realizację zadań w zakresie wsparcia rodziny w ramach *Programu Rodzina 500+* oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego Urząd przekazywał Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Tychowie¹¹ (jednostce wykonującej te zadania) w terminach umożliwiających ich pełne wykonanie. Wykorzystanie tych środków zostało poddane ocenie w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do kierownika GOPS.

W Urzędzie wykonano terminowo wszystkie zadania, które wystąpiły w 2016 r. z zakresu spraw obywatelskich, a wartość zrealizowanych zadań została wyliczona na podstawie liczby wykonanych czynności oraz w oparciu o wytyczne Ministra Finansów, dotyczące sposobu naliczania i rozliczania dotacji na ten cel.

Sprawozdanie budżetowe Rb-50 z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami za IV kwartał 2016 r. było sporządzone rzetelnie oraz terminowo przekazane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu¹².

IV. Wyniki kontroli

1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Gmina szacowała wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań objętych kontrolą i przekazywała je do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie¹³.

Potrzeby dotyczące świadczeń finansowanych w ramach działu 852 były ustalane przez GOPS. Wielkość środków na realizację *Programu Rodzina 500+*, początkowo ustalono na podstawie danych wynikających z ewidencji ludności, bazy danych świadczeń rodzinnych i kalkulacji przewidywanych kosztów wprowadzenia i realizacji tego zadania, a następnie na podstawie złożonych oraz pobranych formularzy wniosków o świadczenia wychowawcze. Środki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego były szacowane na podstawie dokumentacji GOPS. Ustalanie potrzeb na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich dokonywane było w Urzędzie na podstawie wytycznych Ministra Finansów określających sposób kalkulacji kosztów realizowanych zadań, tj. w oparciu o czasochłonność, stawkę roboczogodziny oraz liczbę zadań realizowanych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.; dalej: ufp.

¹¹ Dalej: GOPS.

¹² Dalej: Wojewoda.

¹³ Dalej: ZUW.

1.2. Informacje o wielkości kwot dotacji, w tym dotacji na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej zostały przekazane przez Wojewodę w dniach:

- 26.10.2015 r. - informacja o wstępnych kwotach ustalonych na podstawie projektu ustawy budżetowej ogółem 2.499,1 tys. zł, w tym 31,1 tys. zł na zadania w dziale 750, rozdziale 75011, z czego 26,9 tys. zł na finansowanie, nadzór i kontrolę realizacji zadań dotyczących dowodów osobistych, ewidencji ludności i rejestracji zdarzeń stanu cywilnego, 4,2 tys. zł na wsparcie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego oraz 2.411 tys. zł w dziale 852, rozdziale 85212 na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego;
- 11.02.2016 r. - informacja o proponowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie analiz własnych, podziale środków na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, określająca dla Gminy wydatki w wysokości 4.411.262 zł (wraz z kosztami obsługi),
- 19.02.2016 r. - informacja o podziale w projekcie budżetu środków krajowych Wojewody dotacji celowych na wypłatę świadczeń wychowawczych oraz koszty obsługi, w tym wdrożenie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, określająca dla Gminy środki w kwocie 3.372.201 zł (dział 852, rozdział 85295 pozostała działalność),
- 25.03.2016 r. - informacja o ostatecznych kwotach dotacji ustalonych zarządzeniem Wojewody z dnia 24.03.2016 r. w sprawie planu dochodów i wydatków budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego na 2016 r., na podstawie ustawy budżetowej na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r.¹⁴, zgodnie z którą planowane kwoty dotacji dla Gminy nie uległy zmianie w stosunku do kwot określonych w informacji przekazanej 26.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 30-43)

Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (w tym w rozdziałach 75011 i 85212) zostały ujęte w uchwale budżetowej Gminy na 2016 r., przyjętej przez Radę Miejską w Tychowie w dniu 18 grudnia 2015 r.¹⁵ w kwotach zawartych w informacji Wojewody z 26.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-47)

Dotacje na wypłatę świadczeń wychowawczych zostały wprowadzone do budżetu Gminy na podstawie zmiany dokonanej zarządzeniem Burmistrza z 22.02.2016 r., początkowo w rozdziale 85295, a od 28.04.2016 r. w związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej¹⁶ - w rozdziale 85211¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

Pismem z 21.12.2015 r., tj. w terminie określonym w art. 249 ust. 1 ufp, Burmistrz przekazał kierownikowi GOPS informacje zawarte w uchwale budżetowej Gminy, w tym o wysokości środków, pochodzących z budżetu państwa, przyznanych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

1.3. W okresie kontrolowanym zapotrzebowania na środki dotacji na wypłatę świadczeń wychowawczych oraz świadczeń rodzinnych i świadczeń funduszu alimentacyjnego były przesyłane do ZUW przez GOPS za pośrednictwem Centralnej

¹⁴ Dz.U. poz. 278.

¹⁵ Uchwała Nr XIV/119/15.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 524).

¹⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Tychowie Nr XIX/158/16 z dnia 28.04.2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Tychowo na 2016 r. (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1881).

Aplikacji Statystycznej¹⁸. W zapotrzebowaniu na środki dotacji w rozdziale 85211, wysłanym 21.08.2016 r., wykazano niedobór planu wydatków w kwocie 449.285 zł, a w zapotrzebowaniu na środki dotacji w rozdziale 85212, wysłanym 29.08.2016 r., wykazano potrzeby wyższe na kwotę 580.088 zł niż kwota ujęta w planie.

W przypadku dotacji na realizację spraw obywatelskich Gmina nie występowała o ich zwiększenie - jak wyjaśniła Leokadia Sas, Skarbnik Gminy¹⁹ - z uwagi na przyjęty przez Ministerstwo Finansów sposób naliczania i rozliczania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 5, 55-77)

W 2016 r., na podstawie zarządzeń Wojewody, dotacje na realizację kontrolowanych zadań zwiększone zostały w:

- dziale 750, rozdziale 75011 o 58.831 zł, tj. do kwoty 89.931 zł,
- dziale 852, rozdziale 85211 o 542.463 zł, tj. do kwoty 3.914.664 zł,
- dziale 852, rozdziale 85212 o 454.298 zł, tj. do kwoty 2.865.298 zł.

(dowód: akta kontroli str. 78-152)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Realizacja dotowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2016 r. dotacje wpływały na rachunek Gminy w transzach miesięcznych. Środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej były niezwłocznie przekazywane GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 153-157)

W okresie kontrolowanym nie wstąpiło blokowanie wydatków na dotacje, nie było również przypadków dochodzenia przez Gminę w postępowaniu sądowym należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Środki dotacji były przekazywane w terminach umożliwiających realizację zadań.

W 2016 r. Gmina wydatkowała 100.153 zł własnych środków na dofinansowanie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej objętych kontrolą.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że dofinansowanie dotyczyło wydatków administracyjnych związanych z wynagrodzeniem i szkoleniem pracowników, przygotowaniem stanowisk pracy oraz zakupem materiałów biurowych. Wskazała, że w przypadku:

- Programu *Rodzina 500+* - wydatki na te cele wyniosły łącznie 84.586 zł, a 2% otrzymanej dotacji, które można było wykorzystać na pokrycie kosztów obsługi zadania, stanowiło kwotę 78.293 zł. Różnica sfinansowana przez Gminę wyniosła 6.293 zł;
- świadczeń alimentacyjnych - wydatki wyniosły ogółem 89.518 zł, w tym 80.504 zł ze środków dotacji (koszty obsługi stanowiące 3% otrzymanej dotacji na wypłatę świadczeń) i 9.014 zł ze środków własnych Gminy;
- spraw obywatelskich - wydatki wyniosły 168.101 zł, z tego sfinansowane dotacją na kwotę 83.255 zł, a ze środków własnych Gminy w wysokości 84.846 zł. Kwota dotacji nie zabezpieczyła pokrycia kosztów wynagrodzeń i pochodnych pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, ale także

¹⁸ Dalej: CAS.

¹⁹ Dalej: Skarbnik Gminy.

niezbędnych wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem sprzętu elektronicznego, pomieszczeń, zakupów drobnego wyposażenia, materiałów biurowych.

Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach podkreśliła, że zredukowanie kosztów do poziomu otrzymanej dotacji uniemożliwiłoby pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 6)

2.2. Wyplata świadczeń wychowawczych i świadczeń alimentacyjnych stanowiła zadanie GOPS, który przedkładał Burmistrzowi okresowe (półroczne) sprawozdania ze swojej działalności. Wynikało z nich, że w 2016 r.:

- w rozdziale 85211 wydatkowano 3.720.352 zł, w tym 3.635.766 zł na wypłatę 7.299 świadczeń wychowawczych i 84.586 zł na obsługę świadczeń,
- w rozdziale 85212 wydatkowano 424.270 zł na wypłatę 1.232 świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla 90 uprawnionych osób i 80.504 zł na sfinansowanie kosztów ich obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 6, 10-27)

Sprawy obywatelskie były wykonywane przez Urząd Stanu Cywilnego (komórkę organizacyjną Urzędu), a liczba czynności z tego zakresu wykonanych w 2016 r. przedstawiała się następująco:

- Rejestracja Stanu Cywilnego:
 - sporządzenie aktów stanu cywilnego - 75,
 - czynności materialno-techniczne z zakresu rejestracji stanu cywilnego nie skutkujące sporządzeniem aktu cywilnego - 19,
 - wydanie odpisów aktów stanu cywilnego - 755,
 - wydanie zaświadczeń, zezwoleń oraz przyjęcie oświadczeń - 25,
 - sporządzenie wzmianek dodatkowych w aktach stanu cywilnego - 67,
 - sporządzenie przypisków w aktach stanu cywilnego – 1.256,
 - migracja aktów do rejestru Stanu Cywilnego – 1.187,
 - wydanie decyzji w sprawach imion i nazwisk – 5.
- Ewidencja ludności:
 - zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt (czasowy, stały), zgłoszenia powrotu z pobytu czasowego – 1.052,
 - usunięcie niezgodności – 1.039,
 - decyzje w sprawach meldunkowych - 19,
 - nadanie (zmiana) numeru PESEL – 9.
- Udostępnianie danych:
 - udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami - 166,
 - wydanie zaświadczeń zawierających pełny wykaz danych osoby, której wniosek dotyczy, z rejestru mieszkańców, oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców oraz wydawanie zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych – 720.
- Dowody Osobiste:
 - wydanie dowodów osobistych - 897,
 - przyjęcie zgłoszeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego - 109,
 - unieważnienie dowodu osobistego w Rejestrze Dowodów Osobistych – 39.
- Renowacja 47 tomów ksiąg stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Badanie postępowania w Urzędzie w sprawach obywatelskich, którym objęto 43 sprawy²⁰ z zakresu wydawania dowodów osobistych i dokumentację 4 decyzji w sprawach meldunkowych, wykazało że:

- we wszystkich przypadkach wnioski o wydanie dowodu zostały poprawnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu, a dane z wniosków zostały wprowadzone do systemu w dniu przyjęcia wniosku,
- dowody osobiste były dostępne do odbioru po upływie od 9 do 19 dni od daty złożenia wniosku,
- postępowania administracyjne prowadzone w sprawach meldunkowych prowadzone były w terminach i zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹.

(dowód: akta kontroli str. 159-161)

Renowacja 47 tomów ksiąg stanu cywilnego została zlecona Introligatorni E. Biela w Koszalinie i wykonana zgodnie z warunkami umowy za cenę 2.100 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 163-164)

2.3. Wykorzystanie dotacji w 2016 r. przedstawiało się następująco:

- w rozdziale 75011 - 83.255 zł, w tym 76.955 zł na realizację spraw obywatelskich²² i 4.100 zł na wsparcie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego zostało wydatkowane na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4440), a 2.100 zł przyznane na renowację ksiąg stanu cywilnego - na zakup usługi (§ 4300),
- w rozdziale 85211 - 3.714.059 zł, z czego 3.635.766 zł wydatkowano na świadczenia wychowawcze (§ 3110), 51.588 zł na wynagrodzenia i pochodne oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, 22.883 zł na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210), 2.744 zł na zakup usług (§ 4300), 1.078 zł na zakup usług zdrowotnych i szkolenia pracowników (§§ 4280, 4700),
- w rozdziale 85212 - 2.849.737 zł, z czego 2.677.648 zł wydatkowano na świadczenia (§ 3110), w tym 424.270 zł na świadczenia alimentacyjne, 78.063 zł na wynagrodzenia i pochodne, 91.584 zł na składki emerytalno-rentowe dla osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne, 2.441 zł na zakup materiałów i wyposażenia oraz na zakup usług (§§ 4210, 4300).

(dowód: akta kontroli str. 20-25, 163-170)

Kwoty badanych dotacji zostały prawidłowo ujęte w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2016 r., przekazanych Wojewodzie 7.02.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 153-167, 165-170)

Niewykorzystane środki dotacji w rozdziałach: 85211 w kwocie 200.604,50 zł i 85212 w kwocie 15.561,32²³ zł zostały zwrócone na rachunek ZUW w dniu 30.12.2016 r., a w rozdziale 75011 w kwocie 6.675,84 zł – w dniu 27.01.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

²⁰ Do badania wybrano wszystkie wnioski o wydanie dowodu osobistego złożone w maju 2016 r.

²¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

²² Liczba spraw pomnożona przez ujednoliconą czasochłonność i stawkę roboczogodziny obowiązującą w 2016 r.

²³ Dotyczące funduszu alimentacyjnego.

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji przez Urząd zadań w kontrolowanym zakresie Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

VI. 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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴ 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 14 marca 2017 r.

Kontroler

Sławomir Żudro
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

.....
podpis

.....
podpis

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.