



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4100-001-05/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., część 85/08 – województwo lubuskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88474 z dnia 10.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Krośnie Odrzańskim (dalej: Urząd), ul. Parkowa 1, 66-600 Krosno Odrzańskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Cebula, Burmistrz Krosna Odrzańskiego od dnia 14 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd rzetelnie zaplanował kwoty dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Zbadane dotacje na zadania zlecone, ujęte w działach 010 *Rolnictwo i łowiectwo* oraz 852 *Pomoc społeczna*, wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, poniesione wydatki prawidłowo zaksięgowano oraz terminowo rozliczono. Sprawozdanie o dotacjach i wydatkach związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami zawierało prawidłowe, tj. zgodne z zapisami ksiąg rachunkowych dane. Nieprawidłowości stwierdzono w sprawozdaniach: jednostkowym Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim oraz zbiorczym Urzędu – *Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami*. Nie wykazano w nich należnych budżetowi państwa i niezapłaconych odsetek przez dłużników alimentacyjnych w wysokości 1.062.885 zł oraz kosztów upomnień w wysokości 3.397 zł.

Urząd w sposób niewystarczający sprawował nadzór na działalnością Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim, szczególnie w zakresie zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami

1.1. Planowanie dotacji z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Urząd w 2013 r. otrzymał dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, z przeznaczeniem na:

- zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095) na kwotę 199.404 zł,
- bieżące zadania z zakresu administracji rządowej (rozdział 75011) na kwotę 166.100 zł,
- zadania z zakresu obrony narodowej (rozdział 75212) na kwotę 1.000 zł,
- pomoc społeczną.

Zadania zlecone w ramach pomocy społecznej dotyczyły:

- przyznawania i wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zapłaty składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – dotacja na kwotę 5.050.000 zł (rozdział 85212),
- składek na ubezpieczenia zdrowotne opłacanych za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej - dotacja na kwotę 28.718 zł (rozdział 85213),
- opieki prawnej nad dziećmi – dotacja na kwotę 2.400 zł (rozdział 85219),
- usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych – dotacja na kwotę 18.800 zł (85228),
- wypłaty dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych, realizowanej w ramach programów rządowych - dotacja na kwotę 126.283 zł (rozdział 85295).

(dowód: akta kontroli str.7-10)

Dotacje celowe otrzymywane na realizację ww. zadań w latach 2011-2013 nie wzrastały. Dotacja na realizację bieżących zadań z zakresu administracji rządowej utrzymywana była na stałym poziomie. Wysokość dotacji na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej nieznacznie się obniżyła – w 2013 r. była o 0,7% niższa od wielkości z 2012 r. oraz o 0,3% niższa od wielkości z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

Na etapie planowania budżetu państwa – na żądanie Wojewody Lubuskiego według ustalonych wzorów – przekazywano dane na temat planowanego poziomu wydatków na realizację zadań zleconych, realizowanych w ramach działu 852. Przyznanie dotacji na zwrot podatku akcyzowego następowało w oparciu o faktycznie wnioskowane przez producentów rolnych kwoty przysługującego zwrotu. W odniesieniu do zadań z działów 750 i 752 nie żądano od Urzędu planowania wydatków na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Wojewoda poinformował Urząd o kwotach dotacji celowych przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej na 2013 r., z zachowaniem ustawowych terminów, określonych w art. 143 ust. 1 pkt 2 oraz art. 148 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Urząd był również terminowo informowany o zaplanowanych do realizacji przez gminę kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, ustalonych w oparciu, zarówno o przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy budżetowej, jak i uchwaloną ustawę budżetową, stosownie do zapisów cytowanych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Wielkość przyznanych gminie w 2013 r. dotacji celowych na realizację zadań zleconych była zmieniana dwudziestokrotnie, w tym również na wniosek gminy, co każdorazowo potwierdzane było pisemnie przez Wojewodę Lubuskiego. Wszystkie zmiany poziomu dotacji celowych dotyczyły działu 852 *Pomoc społeczna*. Kwota pojedynczej zmiany wysokości dotacji zawierała się w przedziale od 100 zł do 95.900 zł.

(dowód: akta kontroli str.13-14, 15-18)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji

Opis stanu
faktycznego

Środki na realizację zadań zleconych wpływały rytmicznie, w kwotach proporcjonalnych dla danego okresu bądź zgłoszonych potrzeb.

Wysokości przekazywanych w ramach dotacji środków umożliwiały terminową realizację zadań, bez konieczności czasowego angażowania środków własnych gminy, za wyjątkiem pojedynczych przypadków, kiedy przejściowo i krótkookresowo brakowało niewielkich kwot (od ok. 20 zł do ok. 300 zł) na pełną realizację zadań w ramach rozdziału 85213.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 222-257)

Spośród otrzymanych dotacji celowych na realizację zadań zleconych, Urząd wydatkował środki dotacji celowych z działów: 010, 750, 752 oraz rozdziału 85228. Z kolei dotacje celowe, otrzymywane na pozostałe zadania zlecone w ramach działu 852, realizowane były przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim (dalej OPS lub Ośrodek). Zgodnie z postanowieniem §7 statutu tego Ośrodka, uchwalonym dnia 12.11.2012 r. przez Radę Miejską (uchwała nr XXVII/217/12), OPS realizuje zadania pomocy społecznej, stanowiące zarówno zadania własne gminy, jak i ustawowo zlecone lub powierzone przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Środki z tytułu otrzymanych dotacji Urząd, co do zasady, przekazywał Ośrodkowi w terminie do 2 dni roboczych od dnia otrzymania środków. W pojedynczych przypadkach środki przekazano później, najczęściej po upływie 3-4 dni roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Z przedstawionych wyliczeń dotyczących kosztów obsługi zadań zleconych, realizowanych w ramach działów 750 i 852, poniesionych w roku 2013, wynika, że środki dotacji były niewystraczające na ich realizację.

Otrzymana dotacja na pokrycie kosztów obsługi zadań z zakresu administracji rządowej w wysokości 166.100 zł nie pokrywała kosztów zatrudnienia pracowników realizujących te zadania³. Zadania realizowane były w ramach 6,7 etatów. Koszty zatrudnienia wyniosły 289.768,80 zł, przy średnim wynagrodzeniu brutto wynoszącym 3.604,09 zł (wraz ze składkami pracodawcy).

(dowód: akta kontroli str. 12, 19-22, 23-25)

W zakresie pomocy społecznej, dotacje na pokrycie kosztów obsługi zadań z zakresu świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych również nie pokrywały kosztów zatrudnienia pracowników realizujących te zadania. Zadania realizowane były w ramach 4 etatów. Koszty zatrudnienia wyniosły 169.207,10 zł przy dotacjach przeznaczonych na koszty obsługi (otrzymanych dla rozdziałów 85212 i 85295 w wysokości 3% przyznanych dotacji) w wysokości 155.288,49 zł. Koszty obsługi, powiększone o narzut kosztów rzeczowych w części odpowiadającej relacji liczby pracowników realizujących zadania zlecone do liczby zatrudnionych ogółem, wyniosły 194.077,51 zł.

(dowód: akta kontroli str. 26)

Otrzymałą dotację na realizację zadań zleconych określonych w dziale 010 wykorzystano w pełnej wysokości⁴. W dziale 852 łącznie niewykorzystana na wypłatę świadczeń kwota dotacji wyniosła 1.634,35 zł. Jej zwrotu dokonano na rachunek Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniach 13 i 28.01.2014 r., tj. z zachowaniem terminu określonego art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 27-31)

Badaniem prawidłowości wykorzystania środków dotacji celowych objęto dotacje przeznaczone na:

A/ zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (rozdział 01095),

B/ pomoc społeczną - świadczenia rodzinne wraz z dodatkami, składkami na ubezpieczenia emerytalno-rentowe i zdrowotne oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego (rozdziały 85212, 85213 i 85295).

(dowód; akta kontroli str. 12)

A/ W zakresie zwrotu podatku akcyzowego ustalono, że w roku 2013 do Urzędu wpłynęło 100 wniosków producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 10% postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalających zwroty. Na podstawie powyższych decyzji wypłacono producentom rolnym kwotę 96.884,99 zł, stanowiącą 49,6% wartości wszystkich dokonanych w 2013 r. zwrotów podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

W wyniku badania m.in. ustalono, że w każdym przypadku:

- wnioski złożone zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie

³ Urząd nie przedstawił kalkulacji kosztów rzeczowych przypadających na zadania zlecone w tym dziale.

⁴ Niewykorzystana, zwrócona część dotacji wyniosła 0,04 zł.

oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁵, zwanej dalej *ustawą o zwrocie podatku akcyzowego* i zawierały dane wymienione w art. 6 ust. 2 ww. ustawy,

- do wniosków dołączono oryginały bądź potwierdzone za zgodność z oryginałem faktury stanowiące dowód zakupu oleju napędowego w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, na których Urząd umieścił adnotację „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego”,
- określona w decyzjach kwota zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego naliczona została z zastosowaniem limitów określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, w oparciu o stawkę zwrotu podatku za 1 litr, określoną w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2013 r.⁶,
- decyzje, stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, określały kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 32-35)

Wysokość ustalonego limitu zwrotu podatku, oparta została na oświadczeniach producentów rolnych o wielkości użytków rolnych na dzień 1 lutego 2013 r., będących w ich posiadaniu. Weryfikacja danych z wniosków następowała w oparciu o zapisy prowadzonej przez Urząd ewidencji do celów podatkowych oraz o zapisy pozyskanej od Starosty Krośnieńskiego ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 36-39)

Wyplata producentom rolnym zwrotu podatku następowała w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, tj. w przypadku płatności bezgotówkowych – zwrot podatku akcyzowego przekazany został producentom rolnym w dniu 29.04.2013 r. i 29.10.2013 r., natomiast w przypadku producentów rolnych odbierających zwrot gotówkowo wypłat dokonywano od dnia 30.04.2013 r. i 30.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-47)

Okresowe rozliczenie dotacji oraz okresowe sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji dokonanych wypłat zwrotu podatku przekazane zostało Wojewodzie Lubuskiemu 19 maja 2013 r. oraz 22 listopada 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 6 ust. 1 pkt 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 wypłatę⁷.

Roczne rozliczenie dotacji oraz okresowe sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku, stosownie do brzmienia § 6 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, przekazano Wojewodzie Lubuskiemu w dniu 20.12.2013 r.

Przedstawione w sprawozdaniu rocznym kwoty dokonanych zwrotów podatku akcyzowego zgodne były z wielkościami zwrotów zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 48-57)

B/ W ramach zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej, polegających na przyznaniu świadczeń rodzinnych wraz z dodatkami oraz świadczeń

⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1380.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1339.

alimentacyjnych, uprawnionym mieszkańcom gminy Krosno Odrzańskie wypłacono łącznie 32.116 świadczeń dla 1.041 rodzin, w tym głównie:

- 17.255 zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami wypłacono 457 rodzinom,
- 11.329 zasiłków i świadczeń pielęgnacyjnych wraz z dodatkami, specjalnych zasiłków opiekuńczych wraz ze składkami na ubezpieczenia rentowe i emerytalne wypłacono 350 świadczeniobiorcom,
- 2.873 świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłacono 234 rodzinom.

Na każde 1000 mieszkańców gminy w roku 2011 przypadało 1.913 świadczeń, natomiast w 2013 r. – 1.713 świadczeń.

(dowód; akta kontroli str. 58-65)

Średnia liczba rodzin korzystających z ww. form pomocy finansowej państwa w roku 2013 zmniejszyła się w porównaniu do dwóch poprzednich lat - była odpowiednio o 4,2% i 8,8% niższa od liczby rodzin korzystających z pomocy w 2012 r. i w 2011 r. Kwota wypłaconych w 2013 r. świadczeń stanowiła 99,8% kwoty wypłaconych świadczeń z 2012 r. oraz 99,4% kwoty z 2011 r.

Średnia, miesięczna wartość pomocy przypadająca na 1 rodzinę wzrosła z kwoty 368,95 zł za rok 2011, poprzez 389,31 zł za rok 2012 do 404,11 zł za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Obsługa 1 wypłaconego w 2013 r. świadczenia kosztowała 5,88 zł⁸.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W latach 2011-2013 łączna liczba decyzji ostatecznych wydanych przez samorządowe kolegium odwoławcze wyniosła 9, z tego:

- pozostawiających w mocy decyzję organu gminy – 4,
- zmieniających decyzję organu gminy – 1,
- uchylających decyzję organu gminy i przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia – 4.

(dowód: akta kontroli str. 64)

Skuteczność pomocy społecznej w gminie oceniana była przez pryzmat realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Ocena ta skupiała się na określeniu stopnia realizacji celów jakościowych (bez aspektu finansowego realizowanych celów).

(dowód: akta kontroli str. 165)

Oceny prawidłowości przyznawania świadczeń w ramach pomocy społecznej dokonano na podstawie próby stanowiącej 8,7% liczby wydanych decyzji w sprawach o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz 6,13% decyzji w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

W wyniku badania świadczeń alimentacyjnych stwierdzono, m.in., że:

⁸ Do obsługi realizacji zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej w latach 2012-2013 zatrudnionych było 4 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy, natomiast w roku 2011 zadania realizowano przy obsłudze etatowej w wysokości średniorocznej 3,17 etatu. Koszty osobowe obsługi wzrosły z 3,10 zł na 1 wypłacone świadczenie w 2011 r. do 5,11 zł w 2013 r.

⁹ Średnia za lata 2012-2013, obejmująca okresy świadczeniowe 2012/2013 i 2013/2014.

- świadczenia przyznane zostały osobom uprawnionym, tj. spełniającym warunki do uzyskania świadczeń, określone w art. 9 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁰, w tym dotyczące wieku i dochodu na 1 osobę w rodzinie,
- wysokość świadczeń ustalana była zgodnie z zasadą określoną w art. 10 ust. 1 ww. ustawy, a płatności realizowane były terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 68-70, 71-74)

W wyniku badania świadczeń rodzinnych stwierdzono m.in.:

- świadczenia przyznane zostały osobom uprawnionym, tj. spełniającym warunki określone w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹, w tym kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 5 ww. ustawy (w przypadkach, gdy było wymagane),
- zasiłki rodzinne przyznawano w zależności od wieku osób uprawnionych w kwotach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych¹²,
- świadczenia pielęgnacyjne przyznano osobom uprawnionym w wysokości wynikającej z art. 17 ust. 3 ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych,
- płatności świadczeń rodzinnych realizowano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 75-98)

W wyniku badania stwierdzono pojedyncze przypadki pomyłek przy ustalaniu poziomu dochodu na jedną osobę w rodzinie, pozostające bez wpływu na ustalenie uprawnień do tych świadczeń oraz przypadki nieprecyzyjnego określenia w decyzjach terminów wypłaty świadczeń (w części wydanych decyzji: nie wskazywano pierwszego miesiąca wypłaty świadczeń, a wypłata nie w każdym przypadku następowała w miesiącu wydania decyzji tylko w miesiącu następnym; wystąpiły pojedyncze przypadki wskazywania w decyzji terminów wypłat świadczeń tylko dla części okresu uprawniającego do świadczenia).

(dowód: akta kontroli str. 75-94)

Kierownik Ośrodka zadeklarowała podjęcie działań w ramach kontroli zarządczej zmierzających do ograniczenia występujących uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 166-168)

Stan należności budżetu państwa, powstałych z tytułu wypłaty świadczeń alimentacyjnych oraz stwierdzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych na dzień 31.12.2013 r.¹³ wyniósł: 4 690 641,62 zł, z tego:

- należność główna: 3 624 272,05 zł,
- odsetki: 1 062 972,77 zł,
- koszty upomnień: 3.396,80 zł.

Należność główna była wyższa o 67,2% w porównaniu do stanu z końca 2011 r. oraz o 24,6% do stanu z końca 2012 r.

Przedstawione wyżej należności budżetu państwa ustalone zostały w oparciu o zapisy ewidencji analitycznej wypłaconych świadczeń alimentacyjnych oraz ewidencji pozaksięgowej nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Ewidencja na kontach księgi głównej nie zawierała wydzielonej kwoty należności budżetu

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 959.

¹³ Przed zamknięciem ksiąg rachunkowych roku 2013.

państwa¹⁴. Na należności budżetu państwa nie utworzono żadnych odpisów aktualizujących ich wartość.

(dowód: akta kontroli str.99-104)

Wobec dłużników budżetu państwa podejmowane były działania windykacyjne. Ich skuteczność, mierzona relacją wyegzekwowanych od dłużników spłat należności alimentacyjnych do kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w danym roku, zmniejszyła się z 18,1% za 2011 r. do 13,9% za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 65, 105-110)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd w sposób niewystarczający sprawował nadzór na działalnością Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim, któremu powierzono realizację zadań w przedstawionym wyżej zakresie, m.in. nie skorzystał z przewidzianego prawem uprawnienia do żądania przedstawienia wyciągów z ksiąg rachunkowych i dokumentów w celu zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych, szczególnie w sytuacji kiedy posiadał wiedzę o błędach w ewidencji księgowej jednostki podległej. Powyższą ocenę uzasadniają niżej opisane nieprawidłowości.

1. Na kontach księgi głównej OPS, na których prowadzona była ewidencja stanu należności budżetu państwa z tytułu funduszu alimentacyjnego (nr 221-3, służące ewidencjonowaniu należności budżetu państwa z tytułu funduszu alimentacyjnego za 2013 r.; nr 221-4, służące ewidencjonowaniu należności z tytułu funduszu alimentacyjnego, należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń księgowanych kasowo oraz należności gminy; nr 221-5, służące ewidencjonowaniu zapłaconych odsetek od należności budżetu państwa), na dzień 31.12.2013 r. stan należności wynosił 5.499.462,87 zł. Z kolei w ewidencji analitycznej stan należności budżetu państwa z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych (prowadzonej w programie Sygnity – Fundusz Alimentacyjny) wynosił łącznie 4.689.703,18 zł (w tym: należność główna - 3.623.421,33 zł, odsetki - 1.062.885,05 zł oraz koszty upomnień - 3.396,80 zł).

(dowód: akta kontroli str. 101-105)

Stosownie do art. 24 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵, księgi rachunkowe prowadzone są rzetelnie i sprawdzalnie, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty oraz umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów oraz stanów (sald). Ponadto konta ksiąg pomocniczych, na podstawie art. 16 ust. 1 cytowanej ustawy, powinny zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, prowadzone w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodnionych z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Przyczyny występowania nieprawidłowej ewidencji należności budżetu państwa główna księgowa Ośrodka wyjaśniła następująco: „Na stanowisku głównej księgowej zatrudniona jestem od 1.05.2013 r. Przyjmując to stanowisko wiedziałam, że ewidencja księgowa jest nieuporządkowana. Niezwłocznie przystąpiłam do jej

¹⁴ W toku kontroli księgi rachunkowe Ośrodka za 2013 r. nie były jeszcze zamknięte, przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym stan należności budżetu państwa może być obarczony błędem.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

porządkowania. Niestety zadań było zbyt dużo i nie udało mi się wszystkich stanów potwierdzić i zweryfikować z dokumentacją, w tym w zakresie ewidencji należności budżetu państwa. Na kontach księgi głównej nie było ani wydzielonego konta syntetycznego dla należności budżetu państwa, ani wydzielonych odsetek, a ich naliczenie w innym programie na bieżąco nie było uzgadniane. Jestem w trakcie ich rozliczania na poszczególne okresy i prezentowania na kontach księgi głównej.”

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

W powyższej sprawie kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że o istotnych błędach w ewidencji księgowej dowiedziała się w I kwartale 2013 r., o czym niezwłocznie poinformowała Burmistrza. Wówczas przeprowadzona została w Ośrodku ekspertyza finansowa przez biegłego rewidenta i rozpoczęły się czynności związane z wyprowadzaniem ksiąg. Nie wszystkie kwestie udało się dotychczas uporządkować.

(Dowód: akta kontroli str. 166-168)

Ponadto kierownik Ośrodka i główna księgowa stwierdziły, że do czasu zamknięcia ksiąg rachunkowych roku 2013 (tj. do 31.03.2014 r.) przewidują zakończenie prac porządkujących system księgowy Ośrodka wraz z zatwierdzeniem zmian w polityce rachunkowości z dniem 1.01.2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 104)

2. OPS w sprawozdaniu jednostkowym oraz Urząd w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w rozdziale 85212, § 092 – pozostałe odsetki, nie wykazali należnych budżetowi państwa i niezapłaconych odsetek przez dłużników alimentacyjnych w wysokości 1.062.885,05 zł oraz w § 069 – wpływy z różnych opłat, nie wykazali kosztów upomnień w wysokości 3.396,80 zł. Należności z tych tytułów nie były wykazywane również w sprawozdaniach za lata 2011-2012. W jednostkowym sprawozdaniu sporządzonym przez OPS w dniu 06.02.2014 r. w kolumnie należności, (kol. Nr 5) w § 092 wykazano jedynie odsetki w kwocie 20.414,22 zł stanowiące odsetki zapłacone i przekazane na rzecz budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 112-120)

Stosownie do § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a jednostki otrzymujące sprawozdania są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Na dzień 31.12.2013 r. w ewidencji analitycznej prowadzonej w systemie Sygnity dla dłużników alimentacyjnych, należności z tytułu odsetek wynosiły 1.062.885,05 zł, koszty upomnień - 3.396,80 zł.

(dowód: akta kontroli str.100-101)

W powyższej sprawie główna księgowa Ośrodka wyjaśniła, że sporządzając sprawozdawczość nie mogła w pełni oprzeć się na zapisach księgi głównej, stąd wykorzystała wygenerowane sprawozdanie z księgi pomocniczej. W sprawozdawczości nie podała stanów naliczonych odsetek, bo sporządzając sprawozdania budżetowe robiła to w oparciu o sprawozdanie merytoryczne

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

wygenerowane z księgi pomocniczej, kierowane do LUW – tam odsetki nie były sprawozdawane. W poprzednich sprawozdaniach budżetowych OPS odsetek naliczonych nie było, więc sądziła, że wystarczające jest wykazanie tylko odsetek zapłaconych. Kierownik Ośrodka potwierdziła jako przyczyny wystąpienia nieprawidłowości w sprawozdawczości budżetowej przyczyny wskazane w wyjaśnieniach przez Główną Księgową.

(dowód: akta kontroli str. 166-170)

3. Z opóźnieniem, sięgającym nawet 3 miesięcy, wypłacone zostały trzem świadczeniobiorcom, uprawnionym do pobierania świadczeń pielęgnacyjnych, dodatki do tych świadczeń w łącznej wysokości 1.400 zł¹⁷, przyznane na mocy rządowych programów wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne, co było niezgodne z zasadami określonymi w: § 3 ust. 1 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 9 maja 2012 r. oraz z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne¹⁸, który stanowi, że pomoc jest wypłacana w terminie wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego oraz w art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym świadczenia wypłaca się nie później niż do ostatniego dnia miesiąca, za który przyznane zostało świadczenie rodzinne, a w przypadku złożenia wniosku w sprawie o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych po 10 dniu miesiąca, świadczenia rodzinne za dany miesiąc wypłaca się najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 143-163)

Kierownik OPS dopiero w dniu 17 stycznia 2013 r. złożyła zapotrzebowanie na środki do Wojewody Lubuskiego. Wojewoda w dniu 21 marca 2013 r. przekazał Urzędowi środki na wypłatę, a wypłaty dodatków dokonano w dniu 28.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli str.139-142, 164)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że występując do Wojewody Lubuskiego o środki, kierowała się datą uprawomocnienia decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego, zapotrzebowanie wysłane zostało do Wojewody po uprawomocnieniu się wszystkich decyzji o przyznaniu świadczeń pielęgnacyjnych. Stwierdziła również, że z perspektywy czasu widzi, że najlepiej byłoby o środki wystąpić jeszcze w 2012 r. Zadeklarowała, że w przyszłości Ośrodek będzie tak właśnie postępować.

(dowód: akta kontroli str. 166-168)

W ocenie NIK oczekiwanie na uprawomocnienie się decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne było bezzasadne, gdyż na podstawie art. 130 §4 ustawy

¹⁷ Decyzje przyznające świadczenia pielęgnacyjne oraz dodatki do tych świadczeń wydane zostały w następujących terminach i z następującym określeniem terminów płatności:

a/ świadczeniobiorca 1: decyzja przyznająca świadczenie pielęgnacyjne z dnia 12.12.2012 r., świadczenie płatne od grudnia 2012 r., decyzja przyznająca dodatek w łącznej wysokości 300 zł z dn. 28.12.2012 r., w której terminu wypłaty określono na 28.12.2012 r.;

b/ świadczeniobiorca 2: decyzja przyznająca świadczenie pielęgnacyjne z dnia 10.12.2012 r., świadczenie płatne od grudnia 2012 r., decyzjami z dn. 28.01.2013 r. przyznano dodatki do świadczenia w łącznej wysokości 800 zł, określając termin ich wypłaty następująco: „realizacja świadczeń po zabezpieczeniu środków z budżetu państwa”;

c/ świadczeniobiorca 3: decyzja przyznająca świadczenie pielęgnacyjne z dnia 12.12.2012 r., świadczenie płatne od grudnia 2012 r., decyzją z dn. 29.12.2012 r. przyznano dodatek w łącznej wysokości 300 zł, a termin wypłaty określono następująco: „realizacja świadczeń po zabezpieczeniu środków z budżetu państwa”;

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 551 i poz. 732.

Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹, podlegały one wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

Nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych były znane Burmistrzowi i Skarbnikowi Gminy – ich występowanie potwierdziła ekspertyza biegłego rewidenta sporządzona dn. 27.03.2013 r. W jej wyniku dokonana została zmiana na stanowisku głównej księgowej (od 1 maja 2013r.). Zmiana ta, bez dodatkowych działań wspierających, ze względu na skalę i wagę nieprawidłowości, okazała się – w ocenie NIK – niewystraszającym działaniem, gdyż nie pozwoliła w trakcie 10 miesięcy na wyeliminowanie wszystkich istotnych nieprawidłowości.

Wskutek niewystarczającej weryfikacji przekazywanych przez Ośrodek danych sprawozdawczych, Urząd sporządzał zbiorcze sprawozdania gminy i przekazywał je Wojewodzie Lubuskiemu, w których niewykazywano odsetek od należności budżetu państwa co najmniej od 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-135, 179-189).

W kwestii odpowiedzialności poprzedniego kierownictwa Ośrodka (kierownika i głównej księgowej) za powstałe nieprawidłowości w ewidencji księgowej Burmistrz Krosna Odrzańskiego wyjaśnił m.in., że „(...) zakres czynności głównego księgowego nie pozwalał w sposób niebudzący wątpliwości dochodzić odpowiedzialności. W efekcie podjęto decyzję o zmianie na stanowisku głównego księgowego poprzez rozwiązanie umowy o pracę. Również rozważano możliwość dyscyplinarnego zwolnienia pracownika, jednakże w świetle posiadanych dowodów, a także obowiązującego strony zakresu czynności, w ocenie prawników, nie było podstaw w sposób niebudzący wątpliwości postawienia takiego zarzutu, który byłby do obrony przed sądem pracy, w przypadku odwołania się od tej czynności. W stosunku do byłej Kierownik OPS, według wyjaśnień Burmistrza, ze względu na okres ochronny i brak możliwości rozwiązania stosunku pracy, dokonano jej przesunięcia na inne stanowisko pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Wyjaśniając przyczyny utrzymywania się nieprawidłowości w systemie księgowym i sprawozdawczym Ośrodka, Zastępca Burmistrza, zatwierdzający sprawozdanie budżetowe za IV kwartał 2013 r., podkreślił m.in., że zatrudniona z dniem 1.05.2013r. główna księgowa Ośrodka została zobowiązana do skorygowania i uporządkowania ewidencji księgowej w Ośrodku. Ponadto stwierdził, że wyznaczonym w ramach nadzoru celem dla Ośrodka było prowadzenie ewidencji zgodnie z przepisami prawa od 1.01.2014 r. lub wcześniej, o ile okazałoby się to możliwe. W opinii zastępcy Burmistrza, dzięki podjętym działaniom zadania w zakresie księgowości i sprawozdawczości są obecnie (w 2014 r.) realizowane zgodnie z przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie budżetowe Rb-50 *Kwartalne sprawozdanie o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2013 r.* oraz Rb-50 *Kwartalne sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom*

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2013 r. przekazane zostały terminowo do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Dane sprawozdawcze o wysokościach otrzymanych i wydatkowanych dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami zgodne były z zapisami ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 193-221)

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie sporządzania sprawozdań Rb 27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Dotyczyły one poziomu prezentowanych należności budżetu państwa i zostały szczegółowo przedstawione w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieprawidłowości opisane zostały w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Dostosowanie działań podejmowanych w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim do skali i wagi występujących w Ośrodku problemów, w celu jak najszybszego wyeliminowania istotnych nieprawidłowości w ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej oraz w zakresie zapewnienia terminowości wypłaty dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych.
2. Prezentowanie w sprawozdaniach budżetowych rzetelnych danych o stanie należności budżetu państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Zielonej Górze.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Zielona Góra, dnia 27 marca 2014

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin
specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

.....
Podpis