



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.001.06.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli Nr LZG/21/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 2. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli Nr LZG//11/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sulechowie, 66-100 Sulechów, ul. Plac Ratuszowy 6 (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ignacy Odważny, Burmistrz Sulechowa od 8 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Otrzymane od Wojewody Lubuskiego dotacje celowe na realizację zadań zleconych Urząd - co do zasady - bezzwłocznie przekazywał jednostkom Gminy realizującym poszczególne zadania. Wykorzystane dotacje rozliczono terminowo, a niewykorzystane środki zwrócono, zgodnie z postanowieniami umów dotacji lub stosownie do obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, za wyjątkiem dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (rozdział 75011).

Wysokość przyznanych dotacji oraz wydatki sfinansowane tymi środkami zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał roku 2017, zgodnie z zapisami w księgach rachunkowych i danymi ze sprawozdań jednostkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dane ogólne

Opis stanu faktycznego

Gmina Sulechów realizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, zaliczone do następujących działów klasyfikacji budżetowej:

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo (rozdział 01095),
- 750 – Administracja publiczna (rozdział 75011),
- 752 - Obrona narodowa (rozdział 75212),

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

- 755 - Nieodpłatna pomoc prawna (rozdział 75515),
- 801 - Oświata i wychowanie (rozdziały: 80101, 80110, 80150),
- 852 - Pomoc społeczna (rozdziały: 85203, 85213, 85215, 85228, 85278),
- 855 - Rodzina (rozdziały 85501, 85502, 85503, 85595).

Łączna wysokość otrzymanych dotacji celowych na realizację zadań zleconych w ww. rozdziałach wyniosła 27.808 tys. zł, stanowiąc 25,4% planu dochodów Gminy, a wydatki zrealizowane ze środków ww. dotacji wyniosły 27.430,9 tys. zł, stanowiąc 25,9% wydatków ogółem. Największe wartościowo dotacje celowe przyznano Gminie na wypłaty świadczeń sklasyfikowanych w ramach działu Rodzina - dotacje te stanowiły 93,3% sumy wszystkich otrzymanych dotacji na zadania zlecone. Urząd realizował zadania z zakresu działów 010, 750, 752 oraz w niewielkim zakresie zadania z działu 855 (rozdział 85503 - Karta Dużej Rodziny). Pozostałe zadania realizowały inne jednostki Gminy – Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulechowie (dalej: OPS) oraz szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 4-10, 11-16)

2. Planowanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

2.1. Zasady szacowania planowanych na 2017 rok dochodów i wydatków budżetowych określone zostały zarządzeniem Burmistrza Sulechowa nr 0050.185.2016 z dnia 15 września 2016 r. Zgodnie z tymi zasadami wielkości dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych ujmowane były w uchwale budżetowej Gminy w wysokościach wynikających z informacji pisemnych na temat planowanych wysokości dotacji celowych, przekazanych Gminie m.in. przez Wojewodę Lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 18-22)

Gmina dokonywała szacunków wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań zleconych finansowanych dotacją celową na:

- postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – na bazie wniosków producentów rolnych,
- zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dla uczniów szkół prowadzonych przez Gminę – na bazie danych o liczbie uczniów w oddziałach szkolnych gromadzonych przez prowadzone szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 23-28)

W zakresie pozostałych zadań zleconych - na podstawie obowiązujących przepisów prawa - Gmina sporządzała i przekazywała do Wojewody Lubuskiego sprawozdania rzeczowe i budżetowe dotyczące realizacji zadań zleconych, w tym w ramach tzw. monitoringu potrzeb. Lubuski Urząd Wojewódzki (dalej: LUW) nie żądał przedstawienia dodatkowych szacunków dotyczących potrzeb finansowych w zakresie realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str.253-254)

2.2. Stosownie do art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: *ufp*), pismem z dnia 20 października 2016 r. Gmina została poinformowana przez LUW o przyznanych - w oparciu o projekt ustawy budżetowej na 2017 r. - wstępnych kwotach dotacji celowych na finansowanie realizacji zadań zleconych z zakresu:

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- rodziny - w łącznej wysokości 23.228,0 tys. zł, w tym świadczenia wychowawcze - 13.598,0 tys. zł
- pomocy społecznej - w łącznej wysokości 507,8 tys. zł,
- administracji rządowej na I kwartał 2017 r. - w wysokości 88,2 tys. zł,
- obrony narodowej - 1,6 tys. zł.

Powyższe wielkości ujęte zostały prawidłowo w uchwale budżetowej Gminy Sulechów na rok 2018³.

(dowód: akta kontrolki str. 29-35, 36-42)

Informacje o kwotach dotacji celowych na realizację zadań zleconych, wynikających z ustawy budżetowej na 2017 r. zostały przekazane Gminie przez LUW, stosownie do wymogu wynikającego z art. 148 pkt 1 up, pismem z dnia 25 stycznia 2017 r., a ich wysokość w trakcie roku ulegała - stosownie do potrzeb - zmianom. Powyższe skutkowało odpowiednimi zmianami budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str.4-10, 43-49)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia przez gminy dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Środki finansowe w ramach przyznanych przez Wojewodę Lubuskiego dotacji celowych na realizację zadań zleconych przekazywane były Gminie w terminach i wysokościach umożliwiającym ich pełne wykonanie. Kwoty przyznanych dotacji celowych były zwiększane, w związku ze zwiększonym w stosunku do planu zapotrzebowaniem, w tym na:

- świadczenia wychowawcze (rozdział 85501) - dotacja zwiększana była dwukrotnie⁴ - o łączną kwotę 1.714,5 tys. zł, do kwoty 15.355,5 tys. zł,
- świadczenia rodzinne i alimentacyjne (rozdział 85502) - dotacja zwiększana była jeden raz o kwotę 883,6 tys. zł, co wynikało m.in. ze zwiększonej liczby przyjętych wniosków niż założono; ostatecznie plan dotacji został ustalony na kwotę 10.588,4 tys. zł.

Zwiększenia dotacji dokonywane były przez LUW na podstawie przede wszystkim danych przekazywanych w ramach systemu monitorowania potrzeb. Ww. świadczenia były przyznawane i wypłacane świadczeniobiorcom przez OPS w Sulechowie.

(dowód: akta kontroli str.4-10, 253-254)

W trakcie roku 2017 Urząd jeden raz (pismo z dnia 23 października 2017 r.) wystąpił z wnioskiem o zwiększenie wartości dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na rok następny (2018 r.) o kwotę 40 tys. zł, na którą składał się koszt zakupu teczek z tektury kwasoodpornej do przechowywania dowodów osobistych osób zmarłych w latach 1950-1979 (około 4 tys. sztuk) oraz koszt dodatkowego zatrudnienia osób do przygotowania akt i ich spisów celem przekazania do dnia 30.06.2018 r. do Archiwum Państwowego.

³ Nr 0007.311.2016 z dnia 20 grudnia 2016 r.

⁴ W dniach 7 listopada oraz 19 grudnia 2016 r.

Pismem z dnia 6 listopada 2017 r. Wojewoda Lubuski poinformował Gminę, że w stawce roboczogodziny przyjętej do ustalania wielkości dotacji celowej ujęte są wszystkie koszty związane z realizacją ww. zadań. Jednocześnie Wojewoda Lubuski poinformował Burmistrza, że zwrócił się do Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA z prośbą o rozważenie możliwości wyodrębnienia nowego zadania – archiwizacja kopert dowodowych i przekazania jednostkom samorządu terytorialnego środków na jego realizację.

(dowód: akta kontroli str.110-115)

3.2. Nie wystąpiły przypadki nierytmicznego i nieproporcjonalnego otrzymywania środków, mającego wpływ na terminowość realizacji zadań⁵. W przypadku większości zadań zleconych, w tym na realizację zadań klasyfikowanych w działach Pomoc społeczna (852) oraz Rodzina (855), środki finansowe przekazywane były Gminie przez LUW sukcesywnie, stosownie do zgłoszonych potrzeb, zazwyczaj jeden lub dwa razy w każdym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str.116-159)

3.3. Środki dotacji - w przypadku realizacji zadań przez jednostki Gminy⁶ - były przekazywane tym jednostkom przez Urząd bezzwłocznie, najczęściej do drugiego dnia roboczego po ich wpływie na rachunek Gminy. Wystąpiły pojedyncze przypadki przekazania środków w dłuższym terminie (od 11 do 24 dni po dacie wpływu, były to kwoty od około 700 zł do 37 tys. zł), co – zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Skarbnika Gminy – było wynikiem przeoczenia i pozostało bez wpływu na terminowość realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str.124-159)

Koszty obsługi świadczeń wychowawczych naliczone zostały prawidłowo w wysokości 1,48% otrzymanej dotacji celowej na wypłatę świadczeń, tj. stosownie do zasad określonych w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁷. Środkami ww. dotacji sfinansowano koszty obsługi w wysokości 1,49% wypłaconych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 190-193)

3.4. Zastępca Skarbnika Gminy wyjaśniła, że środki przyznanych i przekazanych Gminie dotacji celowych wystarczały na terminową realizację zadań zleconych za wyjątkiem zadań z zakresu administracji rządowej. Dotacja na realizację tej grupy zadań, pomimo oszczędnego gospodarowania środkami, w tym ograniczania zatrudnienia, nie wystarczała na pokrycie wszystkich wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

Z przedstawionego rozliczenia wydatków w rozdziale 75011 wynika, że Gmina sfinansowała ze środków własnych wydatki związane z realizacją zadań zleconych z ww. rozdziału w wysokości około 121,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

W roku 2017 Gmina nie dochodziła na drodze postępowania sądowego należnych dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych. W okresie tym nie występowały również przerwy ani nie wprowadzano żadnych innych ograniczeń w realizacji przez Gminę zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str.195)

⁵ Środki dotacji przyznanych Gminie nie były blokowane.

⁶ Badano największe kwotowo dotacje celowe przyznane Gminie w ramach działów 852 i 855 realizowane przez OPS w Sulechowie.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Sulechów w najbliższym czasie ponownie zwróci się do Wojewody Lubuskiego o:

- weryfikację sposobu naliczania dotacji celowej na sprawy obywatelskie – tj. w szczególności o weryfikację katalogu czynności, który nie obejmuje wszystkich faktycznie wykonywanych czynności oraz czasochłonności ich realizacji,
- wycenę czynności związanych z prowadzeniem:
 - ewidencji działalności gospodarczej,
 - spraw obronnych,
- wskazanie sposobu i wysokości finansowania kosztów rzeczowych związanych z realizacją tych zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 257-259)

3.5. Urząd w terminie rozliczył się z wykorzystania dotacji celowych na realizację zadań zleconych, a niewykorzystaną część, zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do 31 stycznia 2018 r. zwrócił na rachunek Wojewody Lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 196-232)

Do budżetu państwa zwrócono łącznie 377.799,86 zł, w tym w ramach:

- działu 855 – 361.255,96 zł,
- działu 852 – 1.790,36 zł,
- działu 801 – 13.786,82 zł,
- działu 752 – 3,72 zł.

(dowód: akta kontroli str. 196-197)

Z opóźnieniem dokonano zwrotu części dotacji celowej przyznanej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na 2017 r., o czym w dalszej treści wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 205)

3.6. Kwoty przyznanych dotacji celowych na realizację zadań zleconych oraz wydatki sfinansowane tymi dotacjami wykazano prawidłowo w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał roku 2017, zgodnie z zapisami ksiąg rachunkowych oraz danymi ze sprawozdania jednostkowego OPS w Sulechowie, realizującego zadania zlecone z zakresu pomocy społecznej i rodziny.

(dowód: akta kontroli str.4-10, 234-245)

3.7. Efektami zrealizowanych wydatków były m.in.:

- wypłata świadczeń wychowawczych na rzecz 2.481 dzieci (dla 1.671 rodzin),
- wypłata 2.907 świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- sporządzenie 1.361 aktów stanu cywilnego (akty urodzenia, małżeństwa, zgonu), wydanie 5.048 odpisów tych aktów oraz 4.827 dowodów osobistych,
- rozpatrzono 193 wnioski producentów rolnych o przyznanie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wraz z jego wypłatą.

(dowód: akta kontroli str.249-252)

Analizy wydatkowanych środków pod kątem efektów rzeczowych osiągniętych w wyniku realizacji zadań zleconych związanych z programem Rodzina 500 plus oraz świadczeniami alimentacyjnymi przeprowadzane były w OPS w Sulechowie, realizującym te zadania. Urząd analizował je pod kątem planu i jego wykonania.
(dowód: akta kontroli str. 253-254)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina nie dokonała w terminie zwrotu części dotacji celowej przyznanej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na 2017 r. (rozdział 75011), uznanej przez Wojewodę Lubuskiego za pobraną w nadmiernej wysokości. Wojewoda Lubuski pismem z dnia 26.01.2018 r. nakazał Gminie dokonanie w terminie do dnia 31.01.2018 r. zwrotu kwoty 963 zł. Gmina dokonała ww. zwrotu w dniu 5.02.2018 r., tj. z opóźnieniem pięciodniowym.

(dowód: akta kontroli str. 200-206)

Zgodnie z ogólną zasadą określoną w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

W powyższej sprawie Burmistrz Sulechowa wyjaśnił m.in., że nie dokonał w terminie zwrotu części dotacji w wysokości 963,00 zł, ponieważ otrzymana dotacja naliczona została w oparciu o katalog czynności, w ramach którego:

- niektóre czynności zostały wycenione w oparciu o zaniżoną w ocenie Gminy czasochłonność, o czym informowano Wojewodę już w 2016 r.,
- nie zawarto wszystkich czynności związanych z realizacją zadań zleconych, o czym Wojewoda był również informowany.

Wg wyjaśnień Burmistrza, Gmina dokonując żądanego zwrotu części dotacji potwierdziłaby, że otrzymała dotację w nadmiernej wysokości, czego uczynić nie chciała i dlatego wzorem roku poprzedniego, pismem z dnia 29.01.2018 r. (sporządzonym w terminie wyznaczonym na zwrot) Burmistrz Sulechowa przekazał Wojewodzie Lubuskiemu wyjaśnienia w sprawie, wskazując m.in. na poniesienie przez Gminę wydatków na realizację ww. zadań zleconych na poziomie wyższym od przyznanej dotacji oraz wnioskując o uznanie całości przekazanej dotacji za należną. Burmistrz wyjaśnił również, że ostatecznie, w wyniku przeprowadzonej w dniu 5 lutego br. rozmowy telefonicznej z pracownikiem LUW i powzięciu informacji, że Wojewoda nie będzie uwzględniał żadnych wyjaśnień dotyczących rozliczenia dotacji oraz, że przygotowywana jest decyzja nakazująca zwrot części dotacji, Gmina dokonała żądanego przez Wojewodę zwrotu wraz z należnymi odsetkami za zwłokę (w wysokości 1 zł).

(dowód: akta kontroli str. 257-262)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli⁸, wnosi o terminowe dokonywanie zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler

p.o. Dyrektora

Bogumiła Leszczyńska-Konczanin
specjalista kontroli państwowej

Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

.....
Podpis

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.