

Olsztyn, dnia 20 lipca 2015 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski
FK-V.431.11.2015**

**Szanowny Pan
Robert Malinowski
Wójt Gminy Łukta**

**ul. Mazurska 2
14-105 Łukta**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę przeprowadzono w siedzibie jednostki kontrolowanej, tj. Urzędzie Gminy w Łukcie, ul. Mazurska 2, 14-104 Łukta.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Jan Leonowicz – Wójt, wybrany na to stanowisko w dniu 21 listopada 2010 r.,
- Pan Robert Malinowski – Wójt, wybrany na to stanowisko w dniu 16 listopada 2014 r.,
- Pani Jolanta Górecka – Sekretarz, zatrudniona na tym stanowisku od dnia 1 marca 2003 r.,
- Pani Elżbieta Langowska – Skarbnik, powołana na to stanowisko w dniu 31 maja 2012 r.

Kontrolę przeprowadził Józef Machynia, starszy inspektor wojewódzki, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli Nr FK-VI.0030.420.2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, pracownik Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Termin kontroli: od 11 maja do 5 czerwca 2015 r.

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa oraz wykonanie dochodów budżetu państwa,
- okres objęty kontrolą: 2014 rok.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2 na 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w związku z art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

[Akta kontroli: I.1-21]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność Gminy ocenia się

pozytywnie z nieprawidłowościami

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

I. W zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego i jego zmian oraz sprawozdawczości budżetowej

1. Wojewoda Warmińsko-Mazurski decyzją Nr FK 11/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. ustalił dla Gminy Łukta plan dotacji udzielonych z budżetu państwa na 2014 rok w wysokości **2 447 898,20 zł**. Ww. plan został zmieniony 35 decyzjami Wojewody na łączną kwotę 4 827 499,41 zł (w tym: zwiększenia – 4 562 390,60 zł oraz zmniejszenia – 265 108,81 zł).
2. Wielkość planu dotacji udzielonych z budżetu państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła **4 297 281,79 zł**. Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2014 r. dotacje w łącznej wysokości **4 297 416,79 zł**, z czego wykorzystwała **4 238 454,77 zł**. Ponadto, decyzją Wojewody Nr FK 361/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r. dokonano blokady wydatków w łącznej wysokości 329,00 zł, w związku z niewykorzystaniem przyznanych środków z dotacji.
3. Kwota dotacji niewykorzystanych (udzielonych na realizację zadań zleconych i własnych) w łącznej wysokości **52 860,95 zł**, została zwrócona na rachunek bankowy Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Największe niewykorzystanie dotacji w stosunku do kwot planowanych, zgodnie ze złożonymi przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wyjaśnieniami, nastąpiło w rozdziale 85212 (kwota 24 461,59 zł), „(...) ponieważ wstępnie przewidywano większą liczbę osób uprawnionych do świadczeń (...) Część z tych osób nie spełniała wymogów przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ponadto zmniejszyła się też liczba osób pobierających zasiłek dla opiekuna oraz świadczenie pielęgnacyjne, dla których również środki zostały zaplanowane”.

4. W trakcie kontroli sprawdzono prawidłowość wprowadzenia planu dotacji udzielonych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego do budżetu Gminy i ustalono, że w powyższym zakresie jednostka wypełniła dyspozycję art. 257 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

[Akta kontroli: II.1-42]

5. **Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych, tj.:**
 - Rb-27ZZ zbiorczego za okres od początku roku do końca IV kwartału 2014 r.,
 - Rb-50 zbiorczego o wydatkach od początku roku do końca IV kwartału 2014 r.,

– Rb-50 jednostkowego o dotacjach za IV kwartał 2014 r., składanych przez Gminę do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze sprawozdań jednostkowych składanych przez jednostki podległe, tj. Urząd Gminy w Łukcie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łukcie oraz Zespół Szkolno-Przedszkolny w Łukcie (w zakresie sprawozdań jednostkowych Rb-50 o wydatkach poniesionych w rozdziale 80101 w kwartałach III i IV 2014r.).

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- dane wykazane w zbiorczym sprawozdaniu Rb-27ZZ były zgodne z danymi wykazanymi w jednostkowych sprawozdaniach sporządzonych przez Urząd Gminy i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej,
- dane wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ, sporządzonym przez Urząd Gminy zgodne były z ewidencją księgową konta 130,
- dane wykazane w zbiorczym sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach były zgodne z danymi wykazanymi w jednostkowych sprawozdaniach sporządzonych przez: Urząd Gminy, i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej,
- dane wykazane w jednostkowym sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach były zgodne z ewidencją księgową Gminy,
- dane wykazane w jednostkowym sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach, sporządzonym przez Urząd Gminy były zgodne z ewidencją księgową,
- ww. sprawozdania sporządzane były w sposób czytelny i trwałe, zawierały podpisy Sekretarza Gminy, Skarbnika (sprawozdania zbiorcze), Głównego księgowego, Kierownika jednostki organizacyjnej.

6. Ponadto, w toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania ww. sprawozdań budżetowych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie i ustalono, że przekazywane były z zachowaniem terminów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

[Akta kontroli: II.43-49, 51-73]

7. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości budżetowej dotyczyły:

- a) Błędne sporządzenie przez Gminę zbiorczego sprawozdania Rb-27ZZ za okres od początku roku do końca IV kwartału 2014 r. w rozdziale 85212, poprzez niewykazanie w kolumnie nr 7 „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” kwot potrąconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w § 0970 w kwocie 4 750,94 zł i w § 0980 w kwocie 14 888,25 zł.

Naruszono w tym zakresie przepisy § 6 ust. 2 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniu zbiorczym w kolumnie nr 7 „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” wykazują dochody wykonane, należne jednostkom samorządu terytorialnego.

Z pisemnego wyjaśnienia Wójta Gminy wynika, że niewpisanie wysokości kwot potrąconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego spowodowane było przeoczeniem przy sporządzaniu sprawozdania oraz spiętrzeniem obowiązków.

Powyższe skutkowało błędnym poinformowaniem odbiorców tych sprawozdań w zakresie wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Osoba odpowiedzialna - Pani Jolanta Górecka, Sekretarz Gminy.

[Akta kontroli: II.3, 43-47,50]

- b) Niesporządzenia przez Zespół Szkolno-Przedszkolny w Łukcie, jednostkowego sprawozdania Rb-50 o wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami od początku roku do końca IV kwartału 2014 r.

Zespół Szkolno-Przedszkolny nie przygotował sprawozdań jednostkowych Rb-50 z realizacji zadań w rozdziale 80101 za I oraz II kwartał 2014 r., na skutek braku takiego obowiązku. Należy zwrócić uwagę, że środki na realizację zadań zleconych w powyższym rozdziale, w kwocie 6 174,38 zł, wpłynęły na rachunek Gminy z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w dniu 18 sierpnia 2014 r. (decyzja FK 149/2014). W związku z czym powyższą dotację budżetu państwa, wprowadzono do budżetu Gminy, mocą uchwały Rady Gminy nr XLIV/231/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r., tj. w III kwartale 2014 r. Otrzymane środki Urząd Gminy przekazał Zespołowi Szkolno-Przedszkolnemu w połowie września 2014 r. Wobec powyższego Zespół Szkolno-Przedszkolny objęty został obowiązkiem sporządzenia jednostkowych sprawozdań Rb-50 o wydatkach za III i IV kwartał 2014 r.

- c) Niezgodności danych pomiędzy sprawozdaniem jednostkowym Rb-50 o wydatkach sporządzonym przez Zespół Szkolno-Przedszkolny w Łukcie za okres III kwartału 2014 r. a ewidencją księgową. Rozbieżność danych wynikała z ujęcia w przedmiotowym sprawozdaniu wydatków w kwocie 6 174,38 zł z tytułu realizacji zadania w rozdziale 80101, z czego:
- część w kwocie 6 054,00 zł została wydana w 2015 r.,
 - część w kwocie 45,39 zł nie została wydatkowana i została zwrócona po terminie do budżetu państwa,
 - część w kwocie 74,99 zł zwrócono w terminie do budżetu państwa.

Naruszono w powyższym zakresie przepisy § 4 pkt 3 ppkt b, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którymi sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, w tym kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Sprawozdania sporządza się na podstawie ksiąg rachunkowych, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki.

Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego Pana Wojciecha Palińskiego, Kierownictwo Zespołu nie dysponowało wiedzą nt. konieczności sporządzania jednostkowych sprawozdań Rb-50 o wydatkach ponieważ nie zostało poinformowane przez Urząd Gminy o takim obowiązku.

W związku z powyższym zarówno Wójt oraz Skarbnik Gminy wyjaśnili, iż w ramach współpracy z Zespołem Szkolno-Przedszkolnym na gruncie sprawozdawczości z wykonania zadań zleconych wystąpiły trudności spowodowane nieterminowym przekazaniem sprawozdania jednostkowego Rb-50, które zawierało błędy. Ponadto bezskutecznymi próbami wyegzekwowania od Zespołu Szkolno-Przedszkolnego sprawozdania za IV kwartał 2014 r.

Powyższe działania skutkowały przekazaniem błędnych danych odbiorcom tych sprawozdań w zakresie rzeczywistego i terminowego wykorzystania dotacji. Ponadto, powstaniem utrudnień w sporządzeniu rocznego sprawozdania zbiorczego, co zmusiło Gminę do przygotowania sprawozdania zbiorczego w oparciu o własną ewidencję środków, które wpłynęły na konto Gminy i pomniejszonych o zwroty dotacji do budżetu państwa a nie w oparciu o dane wynikające ze sprawozdania jednostkowego.

Niesporządzanie sprawozdań budżetowych, jak również wykazanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyny określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 168.).

Osobami odpowiedzialnymi są:

Pan Wojciech Paliński - Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego,

Pani Irena Butkiewicz - Główna Księgowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego.

[Akta kontroli: II.3-5, 66-67, III.72-74, 116-144, 156, 158-184]

8. Działalność jednostki w kontrolowanym obszarze ocenia się **negatywnie**.

II. W zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin) ustawami - § 2010.

1. Wielkość planu dotacji udzielonych z budżetu państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła **2 611 826,79 zł**. Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2014 r. dotacje w łącznej wysokości **2 611 497,79 zł**, z czego wykorzystwała **2 579 469,59 zł**, co stanowiło 98,69% otrzymanych dotacji.

Wykorzystane środki finansowe pochodziły z:

➤ ustawy budżetowej – **2 093 458,26 zł**, w tym:

- rozdział 75011 – 34 590,00 zł,
- rozdział 85212 – 2 043 092,00 zł,
- rozdział 85213 – 14 576,26 zł,
- rozdział 85295 – 1 200,00 zł.

➤ rezerw celowych – **486 011,33 zł**, w tym:

- rozdział 01095 – 198 218,22 zł,
- rozdział 80101 – 0,00 zł,
- rozdział 85212 – 210 438,41 zł,
- rozdział 85215 – 316,45 zł,
- rozdział 85295 – 77 038,25 zł.

2. W wyniku analizy zakresów czynności pracowników Urzędu Gminy realizujących zadania w rozdziale 75011 oraz pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej realizujących zadania w rozdziale 85212, opłaconych w ramach otrzymanych dotacji ustalono, że zachodziła zgodność pomiędzy obowiązkami pracowników wynikającymi z tych zakresów a przeznaczeniem dotacji, na które zostały udzielone.
3. Na podstawie dokumentacji źródłowej, tj. dowodów księgowych objętych założoną do kontroli próbą – 31,26% wydatków pozapłacowych poniesionych z dotacji celowych udzielonych na zadania zlecone w rozdziałach: 01095, 85212, 85215, 85295 oraz w przypadku pozostałych rozdziałów na podstawie zestawień sporządzanych w toku kontroli przez pracowników jednostki kontrolowanej i sprawozdań z rozliczenia poszczególnych dotacji składanych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie stwierdzono, że zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji nastąpiło przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacje były udzielone.
4. Dowody księgowe na podstawie których realizowano wydatki:
 - zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 330 ze zm.),
 - zawierały prawidłową klasyfikację budżetową poniesionych wydatków, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.),
 - zostały prawidłowo zadekretowane (odpowiednie konto zespołu 4 w korespondencji z kontem zespołu 2), tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 289),
 - zawierały klasyfikację wydatku strukturalnego, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 44, poz. 255 ze zm.),
 - posiadały adnotację o dokonaniu wydatku względnie jego części z dotacji budżetu państwa,
 - zatwierdzone były do zapłaty przez Kierownika jednostki i Skarbnika (Głównego księgowego jednostki).

[Akta kontroli: III.1-40, 57-72, 185 -234]

5. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- a) Nieterminowego przekazania do wiadomości Wojewody sprawozdania rzeczowo-finansowego i okresowego rozliczenia dotacji celowej z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego za okres od 1 do 30 kwietnia 2014 r., tj. w dniu 16 czerwca 2014 r.

Naruszono w tym zakresie § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego (...), zgodnie z którym okresowe rozliczenie dotacji oraz okresowe sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu

podatku dokonanego w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia danego roku następuje w terminie do dnia 31 maja danego roku. Okres zwłoki w przekazaniu sprawozdania odbiorcy wyniósł 14 dni.

Z pisemnego wyjaśnienia Wójta Łukty wynika, że zwłoka w przekazaniu sprawozdania i rozliczenia z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego, nastąpiła na skutek spiętrzenia szeregu obowiązków służbowych oraz ich znacznej czasochłonności. Ponadto koniecznością realizacji innych zadań o charakterze terminowym. Zwłoka w przekazaniu sprawozdania nie została spowodowana celowo.

Nieterminowe przekazanie skutkowało opóźnionym poinformowaniem odbiorców tych sprawozdań o stanie realizacji zadania.

Osobami odpowiedzialnymi są:

Pan Jan Leonowicz – Wójt Gminy.

Pani Halina Zastawna – Inspektor ds. rachunkowości podatkowej.

- b) Zawierania w 2014 r. umów o dzieło, z pracownikiem Urzędu, dotyczących prowadzenia spraw związanych z rozliczeniem i wypłatą zwrotu podatku akcyzowego, które to zadania mieściły się w zakresie jego obowiązków służbowych.

W tym miejscu należy nadmienić, iż ten sam rodzaj pracy nie może być wykonywany w warunkach stosunku pracy, określonych w art. 22 § 1 z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141, ze zm.), a jednocześnie na podstawie umowy cywilnoprawnej, bowiem stanowi to naruszenie art. 22 § 1, 1¹, 1², Kodeksu, które określają warunki nawiązania stosunku pracy dla umowy o pracę. Naruszeniem jest zawarcie umowy o dzieło na pracę tego samego rodzaju jak określona w umowie o pracę z pracownicą oraz wykonywanie jej w części (przyjmowanie wniosków producentów o zwrot podatku odbywało się w godzinach pracy urzędu) w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę w umowie o pracę zawartą z pracownicą. Należy dodać, że zadań polegających na realizacji zwrotu podatku akcyzowego nie należy uznawać za dodatkowe. Jest to bowiem zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej, na które przekazywana jest z budżetu państwa dotacja celowa obejmująca również koszty tzw. obsługi tego zadania, wśród których mieści się również wynagrodzenie pracownika. Odpowiedni wójt (burmistrz, prezydent) winien więc zapewnić taką organizację pracy, aby zabezpieczyć należyte wykonanie zadania zleconego, nie jako dodatkowe, ale traktowane na równi z innymi zadaniami finansowanymi z budżetu gminy. O takim zresztą podejściu świadczy fakt umieszczenia tego zadania w zakresie czynności jednego z pracowników. W przypadku natomiast dużego nawarstwienia terminowych zadań do wykonania, należałoby raczej rozważyć możliwość przyznania pracownikowi dodatku bądź nagrody za wykonywanie dodatkowych zadań. Zawarcie umowy cywilnoprawnej z własnym pracownikiem na realizację zadań, do wykonywania których zobowiązany jest w ramach zawartego stosunku pracy, z podanych wyżej względów nie jest właściwe. Ponadto wypłacając wynagrodzenie za to samo zadanie w ramach dwóch umów naruszono również regułę wyrażoną w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, stwierdzającą, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

Powyższe skutkowało okresowym wdrożeniem i stosowaniem procedury stanowiącej, że za to samo zadanie należące do zakresu obowiązków wynikającego ze stosunku pracy – pracownik wynagradzany jest podwójnie – raz w postaci przysługującego mu wynagrodzenia za pracę, a dodatkowo z tytułu realizacji umowy cywilnoprawnej.

Praktyka zawierania umów o dzieło, z pracownikiem Urzędu, dotyczących prowadzenia spraw związanych z rozliczeniem i wypłatą zwrotu podatku akcyzowego, które to zadania mieściły się w zakresie jego obowiązków służbowych, została ujawniona już w toku kontroli przeprowadzonej w okresie od 7 do 27 stycznia 2011 r. przez inspektora Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. W treści wystąpienia pokontrolnego nr FK.V.431.3.2011 z dnia 7 marca 2011 r., Wojewoda zalecił Wójtowi Gminy: „Przeanalizować zawierane z pracownikiem Urzędu Gminy umowy o dzieło pod kątem możliwości wykonywania zadań określonych w tych umowach w czasie pracy i w ramach stosunku pracy wynikającego z umowy o pracę zawartej przez Urząd z tym pracownikiem. Zawieranie umów cywilno-prawnych z pracownikami własnego urzędu jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy obejmuje zadania wykraczające poza zakres obowiązków pracownika i pracownik wykonuje je poza ustalonym czasem pracy (...)”. Gmina jednakże nie zastosowała się w pełni do zaleceń pokontrolnych w powyższym zakresie.

W związku z powyższym Pan Robert Malinowski – Wójt Gminy, złożył następujące wyjaśnienia: „Dokonana przeze mnie weryfikacja treści wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 marca 2011 r., w istocie, potwierdza okoliczność zarówno ujawnienia w treści w/w wystąpienia opisanych nieprawidłowości (polegających na powierzaniu pracownikowi dodatkowych obowiązków w drodze dodatkowej umowy o dzieło w sytuacji gdy powołany pracownik realizację w/w czynności posiadał w swym zakresie obowiązków) jak też fakt udzielenia wyjaśnień/informacji przez poprzedniego Wójta, o odstąpieniu od wskazanych wyżej praktyk w latach kolejnych. Na podstawie weryfikacji dokumentacji kadrowej nie stwierdzono okoliczności zawierania z pracownikiem realizującym zadania z zakresu wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego, zawarcia umowy o dzieło na realizację w/w czynności w latach 2011, 2012 oraz 2013 (...)”. Ponadto wyjaśnił, że nie zna przyczyny zawarcia umów o dzieło w 2014 r., które być może zostały zawarte na skutek oczywistej pomyłki. Dodał, iż w roku 2015 umowy już nie zawarto.

Osobą odpowiedzialną jest Pan Jan Leonowicz – Wójt Gminy.

[Akta kontroli: III.8-10, 41-56]

- c) Wydatkowania w rozdziale 80101 po terminie kwoty 6 054,00 zł, tj. 2 stycznia 2015 r. oraz nieterminowego zwrotu niewykorzystanej dotacji w kwocie 45,39 zł w dniu 26 maja 2015 r.

Naruszono w powyższym zakresie art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym niewykorzystane do końca roku budżetowego środki pochodzące z dotacji podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

W treści pisemnego wyjaśnienia Wójt Gminy stwierdził, iż nie dysponuje wiedzą (...) co do przyczyn wydatkowania otrzymanej dotacji po terminie. Dotacja została przekazana na rachunek ZSz-P w Łukcie we wrześniu 2014 r. (...).

W związku z powyższym, Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego Pan Wojciech Paliński złożył m. in. następujące pisemne wyjaśnienia: „Nie wiem na jakiej podstawie nałożono na kierowaną przez mnie placówkę obowiązek realizacji zadań w rozdziałach 80101, 80103, 80104, które dofinansowano ze środków budżetu państwa. Nie dostałem żadnych decyzji z Urzędu Gminy, żadne również tytuły przelewów dokonywane z konta gminy nie świadczą o przekazaniu tych środków. Miałem informację, że mamy załatwić to pod względem formalnym (ustalić jakie książki oraz je zamówić) i opłacić fakturę, natomiast szczegóły rozliczeń finansowych nie były mi znane. Nie dostaliśmy żadnej konkretnej instrukcji dotyczącej rozliczenia dotacji jak i pozostałych. A w piśmie z dnia 15 stycznia przecież proszę o formę papierową spraw dotyczących szkoły”. Ponadto w swoich obszernych wyjaśnieniach Dyrektor wskazał na występujące jego zdaniem trudności w komunikacji z Panią Skarbnik Gminy w sprawach związanych z realizacją zadań finansowanych z otrzymanych dotacji.

Skarbnik Gminy, Pani Elżbieta Langowska, w wyjaśnieniach pisemnych wskazała na stale pojawiające się bariery w komunikacji z Zespołem Szkolno-Przedszkolnym. Podkreśliła, że Urząd Gminy zawsze dokładał wszelkiej staranności w relacjach z Zespołem, kierując się zasadami cywilizowanej i dobrosąsiedzkiej współpracy oraz poczuciem należytego wykonywania obowiązków.

Powyższe działania skutkowały:

- przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych w wysokości 6 054,00 zł,
- zwrotem niewykorzystanej dotacji w wysokości 45,39 zł po terminie, co może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyny określone w art. 11 i art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zarówno wykorzystane po terminie i niewykorzystane środki z dotacji w łącznej kwocie 6 294,57 zł, w tym odsetki w kwocie 195,18 zł, zwrócono na konto Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w dniu 26 maja 2015 r.

Osobami odpowiedzialnymi są:

Pan Wojciech Paliński - Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego,
Pani Irena Butkiewicz - Główna Księgowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego.

[Akta kontroli: III.10-11, 72-184]

6. Działalność jednostki w kontrolowanym zakresie, ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

III. W zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin) oraz na realizację zadań bieżących z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanej w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych - § 2030, § 2040.

1. Wielkość planu dotacji udzielonych z budżetu państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła **1 685 455,00 zł**. Gmina otrzymała z budżetu państwa w 2014 r. dotacje

w łącznej wysokości **1 685 919,00 zł**, z czego wykorzystano **1 658 985,18 zł**, co stanowiło 98,40% otrzymanej dotacji.

Wykorzystane środki finansowe pochodziły z:

➤ ustawy budżetowej – **538 636,88 zł**, w tym:

- rozdział 85213 – 15 534,00 zł,
- rozdział 85214 – 196 778,00 zł,
- rozdział 85216 – 69 720,00 zł,
- rozdział 85219 – 124 407,88 zł,
- rozdział 85295 – 132 197,00 zł,

➤ rezerw celowych – **1 120 348,30 zł**, w tym:

- rozdział 80103 – 90 597,00 zł,
- rozdział 80104 – 60 399,00 zł,
- rozdział 85206 – 20 785,76 zł,
- rozdział 85213 – 5 102,72 zł,
- rozdział 85214 – 508 108,84 zł,
- rozdział 85216 – 192 819,31 zł,
- rozdział 85295 – 102 508,00 zł,
- rozdział 85415 – 140 027,67 zł.

2. W wyniku analizy zakresów czynności pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej realizujących zadania w rozdziale 85206 i 85219 (w tym 2 umowy zlecenia w okresach: od 1 kwietnia do 31 grudnia 2014 r. i od 6 maja do 31 grudnia 2014 r.), opłaconych w ramach otrzymanych dotacji ustalono, że zachodziła zgodność pomiędzy obowiązkami pracowników wynikającymi z tych zakresów a przeznaczeniem dotacji, na które została udzielona. Ponadto w oparciu o zweryfikowaną dokumentację finansową stwierdzono, że dotację wykorzystano również na dofinansowanie płac kadry nauczycielskiej Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, realizującej cele w rozdziale 80103 i 80104.

3. Gmina zapewniła wkład własny wynikający z przepisów art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, w następujących rozdziałach:

- 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych,
- 80104 Przedszkola,
- 85219 Ośrodki pomocy społecznej,
- 85415 Pomoc materialna dla uczniów.

Wkład własny nie był wymagany w poniższych rozdziałach:

- 85213 Składki na ubezpieczenie zdrowotne, opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej,
- 85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,
- 85216 Zasiłki stałe,

na podstawie odrębnych przepisów ustawy o pomocy społecznej obowiązujących w okresie kontrolnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1188).

Ponadto ustalono, że w rozdziale 85295 został zachowany wkład własny wynikający z § 2 porozumienia zawartego z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

4. Na podstawie dokumentacji źródłowej, tj. dowodów księgowych objętych założoną do kontroli próbą – 100% wydatków pozapłacowych poniesionych z dotacji celowych udzielonych na zadania własne w rozdziale 85219 oraz w przypadku pozostałych rozdziałów na podstawie zestawień sporządzanych w toku kontroli przez pracowników jednostki kontrolowanej i sprawozdań z rozliczenia poszczególnych dotacji składanych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie stwierdzono, że zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji nastąpiło przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacje były udzielone.
5. Dowody księgowe na podstawie których realizowano wydatki:
- zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
 - zawierały prawidłową klasyfikację budżetową poniesionych wydatków, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
 - zostały prawidłowo zadekretowane (odpowiednie konto zespołu 4 w korespondencji z kontem zespołu 2), tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
 - zawierały klasyfikację wydatku strukturalnego, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych,
 - posiadały adnotację o dokonaniu wydatku względnie jego części z dotacji budżetu państwa,
 - zatwierdzone były do zapłaty przez Kierownika jednostki i Skarbnika Gminy (Głównego księgowego jednostki).

[Akta kontroli: IV.1-110]

6. Działalność jednostki w kontrolowanym obszarze ocenia się **pozytywnie**.

IV. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Z uwagi na fakt, iż Gmina w okresie kontrolowanym nie przeprowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z udziałem środków budżetu państwa odstąpiono od kontroli i oceny obszaru w tym zakresie.

[Akta kontroli: V.1-2]

V. W zakresie należności oraz prawidłowości i terminowości pobierania a także przekazywania dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego - § 2350.

1. Należności z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
- 1.1. Na dzień 31 grudnia 2014 r. łączny stan należności związanych z realizacją zadań zleconych wynosił **1 515 611,13 zł**, w tym:
- w rozdziale 75011 w § 0690 z tytułu opłat za udostępnienie danych osobowych, o których mowa w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada

2008 roku w sprawie wysokości opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, zbioru PESEL, ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz sposobu wnoszenia tych opłat (Dz. U. z 2008 r. Nr 207, poz. 1298) – 124,00 zł,

➤ w rozdziale 85212 w łącznej wysokości **1 515 487,13 zł**, w tym:

- w § 0980 z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego – 945 057,16 zł,
 - w § 0970 z tytułu zwrotu udzielonych zaliczek alimentacyjnych – 253 361,75 zł,
 - w § 0920 z tytułu odsetek od funduszu alimentacyjnego – 317 068,22 zł,
- o których mowa w przepisach ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.).

1.2. W trakcie kontroli poddano analizie prawidłowość ustalenia należności w 2014 r. wobec:

- wszystkich podmiotów, które dokonały opłaty za udostępnienie danych osobowych w 2014 r., na łączną kwotę 124,00 zł,
- 10 podmiotów (dłużników), których dotyczą najwyższe kwoty należności z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego (decyzje dotyczące okresu świadczeniowego 2013/2014), na łączną kwotę 75 759,74 zł (w tym odsetki – 5 922,66 zł).

Ustalenia:

- należności z tytułu opłat za udostępnianie danych osobowych ustalone były na zasadach określonych w art. 44h ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.),
- należności z tytułu funduszu alimentacyjnego ustalone były zgodnie z art. 27 ust. 1 i ust. 1a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- na koniec każdego kwartału dokonywano naliczenia i przypisu odsetek od nieterminowych płatności z tytułu funduszu alimentacyjnego, zgodnie z przepisami art. 40 ust. 2 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, w łącznej wysokości **104 899,33 zł** (stan na 31 grudnia 2014 r.).

2. Należności wymagalne oraz czynności windykacyjne.

2.1. W toku kontroli ustalono, że w 2014 r. stan należności wymagalnych związanych z realizacją zadań zleconych dotyczył rozdziału 85212, tj.: zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego, odsetek od funduszu alimentacyjnego oraz udzielonych zaliczek alimentacyjnych i wynosił:

- na dzień 1 stycznia 2014 r. – 1 211 877,80 zł,
 - na dzień 31 grudnia 2014 r. – 1 459 867,31 zł,
- i wzrósł w ciągu roku o kwotę 247 989,51 zł.

Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wzrost w ciągu 2014 r. wysokości należności wymagalnych w rozdziale 85212 spowodowany był wzrostem liczby dłużników alimentacyjnych, zwiększeniem kosztów postępowania egzekucyjnego oraz niską ściągalsnością należności.

2.2. Szczegółowej kontroli poddano podjęte działania windykacyjne należności stanowiących dochody budżetu państwa wobec 10 największych dłużników alimentacyjnych i stwierdzono, że Gmina w wyniku podejmowanych działań, w zakresie ustalania należności pieniężnych, wypełniła dyspozycję zawartą w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do

ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny.

2.3. W okresie kontrolowanym nie zostały złożone wnioski w sprawie umorzenia należności. Wydano natomiast 3 decyzje ws zaległości stanowiących dochody budżetu państwa:

- 1 decyzję w sprawie rozłożenia spłaty zaległości na raty z tytułu nienależnie pobranych świadczeń alimentacyjnych na kwotę 6 285,33 zł (w tym odsetki 1 035,33 zł),
- 2 decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności należności w kwocie łącznej 18 934,74 zł:
 - 17 884,60 zł (w tym odsetki 5 177,08 zł). Termin płatności odroczonego do 16 stycznia 2015 r. na wniosek dłużnika alimentacyjnego ze względu na trudną sytuację ekonomiczną,
 - 1 050,14 zł (w tym odsetki 50,14 zł). Termin płatności odroczonego do 31 października 2016 r. na wniosek dłużnika alimentacyjnego ze względu na pobyt w zakładzie karnym.

3. Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

3.1. Zaplanowane, decyzją Wojewody Nr FK 11/2014 z dnia 20 lutego 2014 r., dochody budżetu państwa w wysokości **21 616,00 zł** wykonane zostały w łącznej kwocie **35 432,59 zł**, co stanowiło 163,92 % planu, w tym:

- w rozdziale 75011 w § 0690 z tytułu opłat za udostępnianie danych osobowych – 117,80 zł,
- w rozdziale 85212 w łącznej wysokości 27 829,03 zł, tj.:
 - ✓ w § 0980 z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego – 23 078,10 zł,
 - ✓ w § 0970 z tytułu zwrotu udzielonych zaliczek alimentacyjnych – 4 750,93 zł.

3.2. Ponadto, poza planem wykonano dochody w rozdziale 85212 w § 0920 z tytułu wpłaty naliczonych odsetek od świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego w kwocie 7 485,76 zł.

3.3. W 2014 r. Gmina odprowadzała do budżetu państwa dochody w kwotach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

[Akta kontroli: II.43-46, VI.1-19]

4. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie należności i dochodów budżetu państwa dotyczyły nieterminowego przekazywania, na rachunek bankowy Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie zrealizowanych dochodów budżetu państwa na łączną kwotę **2 472,36 zł**, w tym z tytułu:

- Opłat za udostępnianie danych osobowych, tj.:
 - dochody w kwocie 58,90 zł odprowadzono z opóźnieniem 11 dni, powinny być przekazane do 15 maja 2014 r., a zostały odprowadzone 26 maja 2014 r.,
- Zwrotu świadczeń udzielonych z tytułu zaliczki alimentacyjnej, tj.:
 - dochody w kwocie 200,38 zł odprowadzono z opóźnieniem 11 dni, powinny być przekazane do 25 lipca 2014 r., a zostały odprowadzone 5 sierpnia 2014 r.,
- Zwrotu świadczeń z tytułu odsetek od funduszu alimentacyjnego, tj.:
 - dochody w kwocie 62,95 zł odprowadzono z opóźnieniem 11 dni, powinny być przekazane do 25 lipca 2014 r., a zostały odprowadzone 5 sierpnia 2014 r.,

- dochody w kwocie 223,91 zł odprowadzono z opóźnieniem 4 dni, powinny być przekazane do 8 stycznia 2015 r., a zostały odprowadzone 12 stycznia 2015 r.,
- Zwrotu świadczeń z tytułu funduszu alimentacyjnego, tj.:
- dochody w kwocie 787,37 zł odprowadzono z opóźnieniem 15 dni, powinny być przekazane do 25 lutego 2014 r., a zostały odprowadzone 12 marca 2014 r.
- dochody w kwocie 696,92 zł odprowadzono z opóźnieniem 11 dni, powinny być przekazane do 25 lipca 2014 r., a zostały odprowadzone 5 sierpnia 2014 r.,
- dochody w kwocie 441,93 zł odprowadzono z opóźnieniem 4 dni, powinny być przekazane do 8 stycznia 2015 r., a zostały odprowadzone 12 stycznia 2015 r., co było niezgodne z przepisami art. 255 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Z pisemnego wyjaśnienia złożonego przez Wójta Gminy wynika, iż przyczynami opóźnień w przekazywaniu dochodów było m. in. błędne zaksięgowanie dochodów a ponadto okresowa nieobecność w pracy pracownika odpowiedzialnego za przekazywanie dochodów, tj. Skarbnika Gminy oraz trudności w znalezieniu czasowego zastępstwa w związku z sezonem urlopowym.

Powyższe skutkowało powstaniem zaległości na rachunku dochodów budżetu państwa, a w rezultacie może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyn określony w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Osoba odpowiedzialna – Pani Elżbieta Langowska, Skarbnik Gminy.

[Akta kontroli: VI. 4-5, 20-27]

5. Działalność jednostki w kontrolowanym zakresie, z uwagi na niewielką wysokość kwoty stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia się **pozytywnie**.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższą ocenę i wnioski zalecam:

1. Zobowiązanie pracowników Urzędu Gminy do:

- prawidłowego sporządzania zbiorczych sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ, poprzez wypełnianie kolumny „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”,
- terminowego przekazywania sprawozdań rzeczowo-finansowych i okresowych rozliczeń dotyczących zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym,
- zaniechania zawierania umów o dzieło z pracownikami Urzędu, w przedmiocie prowadzenia spraw związanych z rozliczeniem podatku akcyzowego, jeżeli zadania te mieszczą się w zakresie obowiązków służbowych oraz pełnego stosowania się do zaleceń pokontrolnych w tym zakresie,
- terminowego odprowadzania zrealizowanych dochodów budżetu państwa,
- terminowego zwrotu niewykorzystanych do końca roku środków dotacji celowej, tj. do dnia 31 stycznia roku następnego.

2. Zobowiązanie pracowników Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łukcie do:

- sporządzania jednostkowych sprawozdań Rb-50 o wydatkach, w przypadku dokonywania wydatków finansowanych z dotacji celowej,
- wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych zgodnych z ewidencją księgową,
- wydatkowania środków finansowych pochodzących z dotacji celowej do końca roku budżetowego, tj. do dnia 31 grudnia.

Proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie **14 dni** od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Gerluga
Małgorzata Gerluga
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

WYDZIAŁ FINANSÓW I KONTROLI

Wysłano dnia 21.08.2015.

Opis

Elwira
DYREKTOR
WYDZIAŁU FINANSÓW I KONTROLI

Elwira Stupienko

