

Łódź, dnia 25 stycznia 2019 roku

Pan  
Andrzej Bednarek  
Wójt Gminy Czerniewice

WK – 602/7/2019

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kontrolę doraźną gospodarki finansowej w Gminie Czerniewice w zakresie wykonywania wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych gminy w latach 2017-2018<sup>1</sup>. Kontrolą objęto przede wszystkim wypłaty świadczenia wychowawczego i stypendium szkolnego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

#### **I.**

#### **W zakresie świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci**

1. Analiza teczek wnioskodawców wykazała pewne uchybienia w zakresie złożonych wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego, to jest: brak wskazania pokrewieństwa członków rodziny, zbędne informacje o nr i serii dowodu osobistego, dokonywanie poprawek przy użyciu korektora, zamazywanie wcześniejszego zapisu, brak wskazania załączników dołączanych do wniosku, niezgodność urzędowego zaświadczenia z oświadczeniem wnioskodawcy. Powyższe uchybienia nie miały jednak wpływu na ustalenie prawa do przyznania świadczenia wychowawczego.
2. Na podstawie akt osobowych referenta ds. świadczeń wychowawczych ustalono, że do jego zadań należy, oprócz obsługi programu Rodzina 500 Plus, kompletowanie i prowadzenie dokumentacji wymaganej przy udzielaniu świadczenia rządowego programu „Dobry start” oraz

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach od 7 do 16 listopada 2018 roku. Protokół podpisano w dniu 29 listopada 2018 roku.

sporządzanie list płac i sprawozdań w tym zakresie. Mimo powyższego wynagrodzenie pracownika w całości kwalifikowano jako koszt obsługi zadania Rodzina 500 Plus. Jednocześnie referent ds. świadczeń wychowawczych otrzymywał dodatek specjalny ze realizacją zadań z zakresu rządowego programu „Dobry start”.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) - pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Ustalając przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego pamiętać należy, że jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych.

3. Stwierdzono, że sposób prowadzenia ewidencji księgowej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Czerniewicach był niezgodny z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2018 r. Dz.U.poz.395 ze zm.), według którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zobowiązania wynikające np. z faktur/rachunków jednostka księgowała dopiero w momencie ich zapłaty na podstawie wyciągu bankowego, w jednej pozycji jako koszt i wydatek. Na przykład, fakturę z dnia 21 czerwca 2018 roku zaewidencjonowano w dniu jej zapłaty – 4 lipca 2018 roku.
4. Ustalono, że ewidencja w zakresie rozrachunków z tytułu wynagrodzeń – konto 231 była prowadzona niezgodnie z zapisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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 2018 r. poz. 1911), według których ewidencja na kontach zespołu 2 powinna umożliwić ustalenie przebiegu i stanu poszczególnych rozliczeń. Ustalono, że w kontrolowanej jednostce wynagrodzenie za październik 2018 roku wypłacono w dniu 26 października, a listę płac zaksięgowano dopiero 31 października 2018 roku. Stosownie do powołanych przepisów rozporządzenia, w pierwszej kolejności w ewidencji księgowej powinno być ujęte naliczenie wynagrodzenia, a następnie jego wypłata. Nadto według opisu konta 231, ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 231 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanów należności i zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i świadczeń zaliczanych do wynagrodzeń.

5. Stwierdzono, że na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jednolity z 2017 roku Dz. U. z 2016 poz. 195) Wójt Gminy Czerniewice zarządzeniem Nr 11.2016 z dnia 15 marca 2016 roku upoważnił Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czerniewicach do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych z zakresu świadczeń wychowawczych. W toku kontroli stwierdzono, że decyzje administracyjne dotyczące świadczeń wychowawczych w czasie nieobecności Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i Wójta Gminy podpisywała Sekretarz Gminy, która nie dysponowała upoważnieniem udzielonym w oparciu o art. 10 ust. 2 ww. ustawy. Według powołanego przepisu właściwy organ może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1, a także do wydawania w tych sprawach decyzji.

#### **W zakresie wypłaty stypendiów szkolnych**

1. W zakresie decyzji w sprawie przyznania stypendium szkolnego - stwierdzono, że na podstawie tego samego wniosku składanego w ustawowym terminie, wydawano dwie decyzje przyznające stypendium. W roku szkolnym 2017/2018 wydano decyzje na pierwsze półrocze roku szkolnego w listopadzie 2017 roku i na drugie półrocze roku szkolnego w maju 2018 roku. W roku szkolnym 2018/2019 w listopadzie wydano decyzje przyznające stypendium za miesiące wrzesień, październik, listopad, grudzień i wskazano w treści uzasadnienia, że decyzja przyznająca świadczenia na drugie półrocze zostanie wydana w 2019 roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 104 § 1-2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Zatem z powyższego wynika, że nie można rozstrzygać kilkakrotnie sprawy na podstawie tego samego wniosku.
2. Według § 17 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Czerniewice (załącznik nr 1 do uchwały nr XXVIII/138/16 Rady Gminy Czerniewice z dnia 26 lipca 2016 roku), terminy wypłat stypendiów i zasiłków szkolnych będą uzależnione od terminu otrzymania przez gminę Czerniewice dotacji celowej na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 90p ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity z 2018 r. Dz.U. poz. 1457 ze zm.), który stanowi, że udzielanie świadczeń

pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Z uwagi na powyższe gmina nie może uzależniać terminu wypłaty stypendium od terminu otrzymania dotacji. Zatem nieprawidłowe było wydawanie przez jednostkę postanowień o zawieszeniu postępowania w sprawie ustalenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego na podstawie art. 97, art. 101, art. 123 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na nieprzekazanie środków dotacji przez Wojewodę Łódzkiego. W uzasadnieniu postanowienia podnoszono: „W związku z tym, że do dnia dzisiejszego Łódzki Urząd Wojewódzki nie przekazał środków finansowych na wypłatę stypendiów szkolnych, tutejszy Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerniewicach nie może wydać decyzji w sprawie złożonego przez Panią wniosku. Po otrzymaniu środków finansowych z budżetu państwa na wypłatę świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zostanie niezwłocznie podjęte postępowanie i w konsekwencji wydana decyzja w sprawie złożonego wniosku”.

3. Stwierdzono, że Gmina Czerniewice planowała w budżecie roku 2018 dochody z tytułu dotacji celowej w rozdziale 85415 - Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym w momencie przekazania decyzji Wojewody Łódzkiego przyznającej konkretną kwotę dotacji, co stanowiło kolejną okoliczność uniemożliwiającą wydanie decyzji w sprawie przyznania stypendium socjalnego w terminie wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na brak zaplanowanych środków w budżecie.

Należy zauważyć, że udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy, na które gmina otrzymuje dotację (dofinansowanie). Przedmiotowa dotacja winna zostać zaplanowana w budżecie danego roku, bowiem można wskazać realne źródło przedmiotowych dochodów. Kwota dotacji winna zostać określona szacunkowo na podstawie analizy jej wpływu w latach poprzednich, co uprawdopodobniłoby jej wielkość na etapie planowania budżetu, a środki własne przeznaczane przez gminę winny uzupełnić kwotę potrzebną do sfinansowania 100% wydatków na pomoc materialną dla uczniów będących w trudnej sytuacji materialnej, zamieszkałych na terenie Gminy. Plan budżetu w toku jego realizacji jest zmieniany stosownie do posiadanych środków i możliwości ich pozyskania, jak i realizacji czy też możliwości realizacji zadań.

*Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i naruszenia ponoszą Wójt oraz pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne:

- 1. Zapewnić by przyjmowane wnioski o przyznanie świadczenia wychowawczego były poprawne pod względem formalnym.*
- 2. Zapewnić przestrzegać przepisu art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie przyznawania dodatków specjalnych pracownikom.*
- 3. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czerniewicach zgodnie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.*
- 4. Zapewnić przestrzeganie zasad funkcjonowania kont, w szczególności kont zespołu 2 rozrachunki i roszczenia, określonych w przepisach Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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.*
- 5. Zapewnić aby decyzje w sprawie świadczeń określonych w ustawie z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wydawały osoby dysponujące stosownym upoważnieniem wydanym na podstawie przepisów ww. ustawy.*
- 6. Podjąć działania w celu wprowadzenia zmian w Regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Czerniewice w zakresie terminu wypłat stypendiów i zasiłków szkolnych, w celu dostosowania zapisów do art. 90p ust. 1 ustawy o systemie oświaty.*
- 7. Decyzje w sprawie stypendium szkolnego wydawać zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem przepisów ustawy o systemie oświaty.*
- 8. Planować dochody z tytułu dotacji celowej na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz wydatki finansowane tymi środkami w budżecie danego roku, w sposób umożliwiający terminowe wydawanie decyzji w tym zakresie.*
- 9. Zaniechać praktyki polegającej na zawieszeniu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia prawa do stypendium szkolnego z uwagi na nieprzekazanie środków dotacji przez Wojewodę Łódzkiego.*

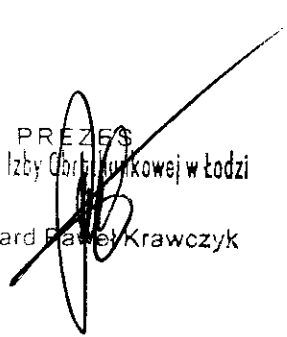
Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk



Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Czerniewice,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Czerniewice,
3. aa.