



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.7.3.2024

Pan Daniel Słowik
Starosta Powiatu Łęczyńskiego

Al. Jana Pawła II 95a
21-010 Łęčna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/035 – Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego
w ramach Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łęcznej ¹ , 21-010 Łęczna, Al. Jana Pawła II 95a.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Powiatu Łęczyńskiego ² jest od 6 maja 2024 r. Daniel Słowik. Poprzednio, tj. od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. Starostą był Krzysztof Niewiadomski ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Dostępność wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych. 2. Realizacja zadań wynikających z Programu <i>Centra opiekuńczo-mieszkalne</i>⁴, rozliczanie otrzymanych środków oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Iwona Pacwa, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr LLU/79/2024 z 8 maja 2024 r. i nr LLU/102/2024 z 31 lipca 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Powiat diagnozował sytuację osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących na jego terenie, informował te osoby o możliwości uzyskania wsparcia oraz podejmował działania mające na celu zwiększenie jego wielkości i różnorodności.

Przystąpienie do realizacji Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” poprzedzone było analizą zapotrzebowania osób z niepełnosprawnościami na korzystanie z przewidzianych w Programie usług, świadczonych w ramach pobytu dziennego i całodobowego.

Udział Powiatu w Programie umożliwił utworzenie Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Jaszczowie⁷, zapewniającego 10 miejsc w formie pobytu dziennego i osiem w formie pobytu całodobowego dla osób z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności. Powiat osiągnął zakładane we wnioskach na przyznanie środków z Programu efekty, w tym dotyczące liczby osób otrzymujących wsparcie, poprawił jakość życia tych osób, stworzył warunki do niezależnego,

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dalej: Były Starosta.

⁴ Dalej: Program.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: COM lub Centrum.

samodzielnego i godnego funkcjonowania oraz odciążył opiekunów w opiece nad bliskimi niepełnosprawnymi.

Zadanie polegające na utworzeniu Centrum zostało przez Powiat zrealizowane w terminie określonym w umowie. Ponośzone wydatki były kwalifikowalne w ramach Programu, prawidłowo udokumentowane i dokonywane z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Terminowo rozliczano otrzymane środki i sporządzano sprawozdania z realizacji zadania.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły: ujmowania na rachunku bankowym wyodrębnionym dla środków Programu także środków własnych Powiatu, nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont księgowych przyjętych w Polityce rachunkowości Starostwa, naruszenia zapisów umowy w zakresie terminów składania wniosków o przekazanie środków z Programu, opóźnienia w przekazaniu odsetek od środków Programu zgromadzonych na rachunku bankowym Starostwa, braku aktualizacji Polityki rachunkowości w zakresie okresu przechowywania dokumentacji finansowo – księgowej Projektu, nienaliczenia odsetek z tytułu opóźnienia w zapłacie dwóch zobowiązań, nierzetelnej kontroli merytorycznej jednej z 15 przyjętych do kontroli faktur oraz braku odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewody Lubelskiego sporządzone po kontroli COM.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Dostępność wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą udział mieszkańców Powiatu Łęczyńskiego posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w stosunku do liczby mieszkańców wynosił od 1,5% w 2021 r. do 2,9% w 2023 r. Na jego terenie zamieszkiwało: 1004 osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności w 2020 r., 825 w 2021 r., 1108 w 2022 r. i 1589 w 2023 r., w tym liczba osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wynosiła odpowiednio: 268 i 530, 211 i 382, 370 i 449 oraz 504 i 829.

(akta kontroli tom II str. 92-94)

Sprawy wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ i ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁹, zgodnie z § 20 Regulaminu organizacyjnego Starostwa¹⁰ realizowane były przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, do którego zadań należała m.in. współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami, organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania w zakresie m.in. pomocy społecznej i osób niepełnosprawnych. W myśl art. 112 ustawy o pomocy społecznej zadania z zakresu tej ustawy realizowało Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łęcznej (dalej: PCPR).

(akta kontroli tom II str. 345-351)

Według sprawozdań z działalności PCPR sporządzonych za lata 2019-2023, jego działania na rzecz osób niepełnosprawnych oparte były m.in. o zapisy:

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.

¹⁰ Regulaminy organizacyjne Starostwa Powiatowego w Łęcznej przyjęte na mocy uchwał Zarządu Powiatu w Łęcznej nr: 46/253/2019 z 30 września 2019 r. i 142/879/2021 z 9 września 2021 r.

- „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Łęczyńskim na lata 2014-2020” oraz „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Łęczyńskim na lata 2021-2025” (dalej Strategia)¹¹,
- „Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2018-2020” oraz „Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2021-2023” (dalej PPD)¹².

(akta kontroli tom II str. 256-284)

Zarówno w Strategii jak i w PPD przedstawiono sytuację osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących na terenie powiatu, odniesiono się do: stale wzrastającej liczby orzeczeń o niepełnosprawności wydawanych przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności, przyczyn i stopnia niepełnosprawności, liczby osób korzystających z pomocy społecznej, funkcjonujących na terenie powiatu instytucji wsparcia osób niepełnosprawnych, źródeł finansowania pomocy oraz realizowanych przez Powiat i podległe mu instytucje programów i działań na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym ich celów, rodzajów i przewidywanych efektów. W obu ww. dokumentach strategicznych wskazano COM jako ośrodek wsparcia świadczący w ramach pobytu dziennego i całodobowego usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dorosłym osobom niepełnosprawnym legitymującym się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

W Strategii jako cel główny wskazano działania zmierzające do rozwoju społeczności lokalnej Powiatu, w taki sposób, aby rozwój obejmował także osoby i rodziny z różnych przyczyn wykluczone społecznie lub zagrożone wykluczeniem społecznym. Do celów szczegółowych celu strategicznego, pn.: *pomoc i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych*, zaliczono: *zwiększenie aktywności społecznej osób starszych i niepełnosprawnych, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej osób starszych i niepełnosprawnych oraz rehabilitację osób niepełnosprawnych*, a dla ich realizacji kierunki działań, wskaźniki ich efektywności oraz realizatorów.

Celem strategicznym PPD – jako dokumentu integrującego działania jednostek pomocy społecznej funkcjonujących na terenie powiatu i przedstawiającego plan działań tych jednostek na rzecz poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych ich rodzin - była *integracja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami, w sposób umożliwiający pełne korzystanie z praw i uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym*. Do celów PPD szczegółowych zaliczono m.in.: *zwiększenie aktywności społecznej osób z niepełnosprawnościami poprzez stworzenie warunków sprzyjających aktywnemu i samodzielnemu funkcjonowaniu w środowisku lokalnym, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej tych osób, zwiększenie ich dostępności do zasobów rynku pracy, rehabilitację oraz wyrównywanie szans na wszystkich poziomach edukacji*. Realizacji wskazanych w PPD celów miały służyć w szczególności działania polegające m.in. na wspieraniu funkcjonowania ośrodków wsparcia oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych, dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki tych osób, prowadzenie dla nich wsparcia specjalistycznego oraz opracowanie i wdrażanie programów na rzecz aktywizacji społecznej i integracji. Do zasobów instytucjonalnych (oraz pozostałych form wsparcia osób niepełnosprawnych) funkcjonujących na terenie powiatu oprócz COM

¹¹ Strategie przyjęte przez Radę Powiatu w Łęcznej na mocy uchwał nr: XXXVII/321/2014 z 30 maja 2014 r. i XXIII/210/2020 z 29 grudnia 2020 r.

¹² Programy przyjęte przez Radę Powiatu w Łęcznej na mocy uchwał nr: XLI/325/2018 z 27 marca 2018 r. i XXV/226/2021 z 11 marca 2021 r.

zaliczono m.in. Klub „Senior+” w Łęcznej, Dzienny Dom „Senior-WIGOR” w Bogdance, Środowiskowe Domy Samopomocy w: Łęcznej i w Milejowie z siedzibą w Antoniowie (dalej: ŚDS), Warsztaty Terapii Zajęciowej w Janowicy, Zakład Aktywności Zawodowej w Łęcznej, Powiatową Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych, Przedszkole Ogólnodostępne z Oddziałami Specjalnymi w Ludwinie, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną i Ośrodek Rewalidacyjno-Wychowawczy w Łęcznej.

(akta kontroli tom II str. 175-225)

Monitoring i ewaluacja zapisów Strategii i PPD polegały na systematycznym, corocznym gromadzeniu informacji i ocenie realizowanych działań, m.in. w celu zapewnienia ich zgodności z założeniami Strategii, oceny ich efektywności czy modyfikacji kierunków działań (określonych w PPD – w przypadku istotnych zmian społecznych, które mogą pojawić się w wyniku zmiany regulacji prawnych czy też narastania problemów społecznych).

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że na podstawie informacji od podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Strategii dotyczących realizowanych przez te podmioty działań, sporządzane były raporty wskazujące: cel, kierunek i wskaźniki efektywności działań oraz ich wielkości. Do kontroli przedłożyła sporządzone za lata 2020-2023 tabele pn. *Monitoring realizacji celu strategicznego: pomoc i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych przez PCPR w Łęcznej*. Podała, że w celu diagnozowania i zaspokajania potrzeb osób z niepełnosprawnością PCPR ściśle współpracuje z Powiatową Społeczną Radą ds. Osób Niepełnosprawnych, która jest organem opiniotawczym-doradczym, powoływanym spośród przedstawicieli działających na terenie powiatu organizacji pozarządowych i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, m.in. w zakresie inspirowania przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji ich praw. Wskazała, że PCPR zabiega o rozpoznanie sytuacji osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących na terenie powiatu (w tym potrzeby dziennego lub całodobowego wsparcia w miejscu ich zamieszkania czy też pobytu w placówce wsparcia), także poprzez kierowanie do osób zainteresowanych wsparciem prośby o kontakt z PCPR osobisty lub telefoniczny, podczas którego osoby te mają możliwość doprecyzowania /określenia swoich potrzeb.

(akta kontroli tom II str. 75-91, 175-255)

W „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Łęczyńskim na lata 2014-2020” i w „Powiatowym Programie Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2018-2020” nie wprowadzono aktualizacji w zakresie przystąpienia przez Powiat w 2019 r. do realizacji Programu.

Starosta wyjaśnił, że nie zaktualizowano powyższych dokumentów w związku ze zbliżającym się upływem terminu ich obowiązywania.

Aktywizację społeczną osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozwój środowiskowych form wsparcia zakładała „Strategia Rozwoju Powiatu Łęczyńskiego na lata 2016-2021”, przyjęta uchwałą Rady Powiatu w Łęcznej nr XV/107/2016 z 22 lutego 2016 r.

(akta kontroli tom II str. 175-255, 306-309)

1.2. W wykazie potrzeb w zakresie pomocy społecznej i pieczy zastępczej na kolejne lata ujętych w sprawozdaniach z działalności PCPR wskazywano m.in. rozwijanie sieci ośrodków wsparcia, podejmowanie działań mających na celu poprawę jakości życia osób niepełnosprawnych oraz opiekunów oraz wzmocnienie współpracy z jednostkami pomocy społecznej z terenu powiatu, organizacjami pozarządowymi

oraz podmiotami realizującymi zadania na rzecz rodziny, osób samotnych i niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom II str. 256-284)

Z przedłożonych do kontroli PPD, sprawozdań z działalności PCPR, raportów o stanie Powiatu Łęczyńskiego wynika, że na rzecz osób z niepełnosprawnościami – mieszkańców Powiatu, realizowane były zadania wynikające nie tylko z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³, ale również z realizacji programów, tj. np. Programu „Aktywny samorząd”, „Programu wyrównywania różnic między regionami”, „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”, „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!”, „Opieka Wytchnieniowa”, „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” i projekt pn. „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”.

Dyrektor PCPR poinformowała, że w ramach podejmowanych działań np. wsparcie polegające na skierowaniu do uczestnictwa w ŚDS w latach 2020-2023 uzyskało od 110 do 111 osób¹⁴, do udziału w warsztatach zajęciowych skierowano od 32 do 35 osób¹⁵, z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania skorzystało od 53 do 66 osób¹⁶, do odbycia stażu skierowano od trzech do 30 osób, a z poradnictwa zawodowego skorzystało od 30 do 59 osób.

(akta kontroli tom II str. 75-91)

1.3. Przed przystąpieniem do Programu, w piśmie z 5 czerwca 2019 r., były Starosta skierował do kierowników ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu prośbę o przekazanie danych na temat osób legitymujących się orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zainteresowanych korzystaniem z usług pobytu dziennego lub całodobowego świadczonych przez COM. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że zainteresowanych pobytem dziennym było 206 osób z niepełnosprawnościami (w tym 98 z umiarkowanym i 108 ze znacznym stopniem niepełnosprawności), natomiast zamieszkiwaniem całodobowym 69 osób (tj. 31 z umiarkowanym i 38 ze znacznym stopniem niepełnosprawności). Otrzymane w odpowiedzi dane zostały uwzględnione w załączniku nr 7 – Zgłoszenie zadania inwestycyjnego do Programu, w którym wskazano, że utworzenie Centrum jest odpowiedzią na potrzeby mieszkańców Powiatu, a według dokonanej analizy ok. 300 osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mogłoby skorzystać z usług COM. W ww. zgłoszeniu podano również, że COM będzie odgrywało ważną rolę w życiu osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz uzupełni istniejący system wsparcia osób niepełnosprawnych, poprawi jakość życia tych osób w ich środowisku, umożliwi im w miarę potrzeb i możliwości warunki do niezależnego, samodzielnego i godnego funkcjonowania, zapewni opiekę i pomoc oraz odciąży opiekunów w opiece nad bliskimi niepełnosprawnymi.

(akta kontroli tom I str. 36-43, 53-60)

W piśmie z 18 czerwca 2020 r. były Starosta, poinformował wójtów oraz kierowników ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu, o utworzeniu ze środków Funduszu – COM w Jaszczowie, jako jednostki pomocy społecznej przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zapewniającej oprócz różnorodnego wsparcia (w tym, np. w zakresie potrzeb zdrowotnych, pielęgnacyjnych, stymulowania i rozwijania sprawności ruchowej, czy kompetencji poznawczych oraz społecznych) możliwość niezależnego

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.

¹⁴ Dane pozyskane od ŚDS w Łęczynej oraz OPS w Milejowie.

¹⁵ Dane pozyskane od WTZ w Janowicy.

¹⁶ Dane pozyskanie z ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu.

/samodzielnego funkcjonowania w miarę swoich potrzeb. Zauważył m.in., że możliwość zamieszkiwania całodobowego w COM powinny mieć przede wszystkim osoby, które nie mogą korzystać z usług w innych ośrodkach wsparcia. Prosił również o rozpowszechnienie powyższych informacji wśród mieszkańców, zweryfikowanie potrzeb w zakresie świadczonych przez COM usług oraz przekazanie informacji na temat liczby osób potencjalnie zainteresowanych wsparciem w COM w podziale na usługi dzienne i całodobowe.

(akta kontroli tom I str. 61-62)

Procedura ubiegania się o przyznanie usługi pobytu w COM, w tym wykaz dokumentów niezbędnych do złożenia oraz numer telefonu, pod którym można uzyskać szczegółowe informacje dotyczące warunków uczestnictwa w Centrum zamieszczone były m.in. na stronie Internetowej Starostwa, PCPR i COM.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że informacje w powyższym zakresie były także zamieszczane na tablicach informacyjnych w budynku jednostki, a pracownicy zajmujący się w ramach swoich obowiązków służbowych COM oraz pracownicy Zespołu ds. Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych informowali na bieżąco instytucje pomocowe (np. ośrodki pomocy społecznej, ŚDS) oraz klientów PCPR o uprawnieniach osób z niepełnosprawnością, w tym o ośrodkach wsparcia działających na terenie Powiatu.

(akta kontroli tom II str. 75-91)

Informacja o uzyskaniem z Funduszu Solidarnościowego wsparciu była zamieszczona na tablicy informacyjnej w budynku Centrum, przekazanych do kontroli plakatach, stronach internetowych m.in: COM, Starostwa, PCPR, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łęcznej, gmin z terenu powiatu, w prasie lokalnej i ogólnopolskiej. Źródło finansowania wskazywano również w ogłoszeniach o zamówienie publiczne dotyczących zakupywanych na rzecz Centrum dóbr i usług. Otwarcie COM jako pierwszego tego typu obiektu w Polsce było szeroko komentowane w prasie, Internecie i telewizji.

(akta kontroli tom I str. 63-66, tom II str. 285-288, 292-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Powiatu w zakresie dostępności wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza możliwości pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych.

Powiat rozpoznawał sytuację osób z niepełnosprawnościami, diagnozował ich potrzeby, monitorował realizację podejmowanych na rzecz tych osób działań oraz oferował im różne formy wsparcia w wielu funkcjonujących na jego terenie ośrodkach. Informował o przystąpieniu do Programu oraz o możliwości skorzystania z usług dziennego i całodobowego pobytu w COM.

OBSZAR

2. Realizacja zadań wynikających z Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*, rozliczanie otrzymanych środków oraz uzyskanie zakładanych efektów

2.1. Powiat był uprawniony do złożenia wniosku w ramach Programu – adresowanego do gmin i powiatów, które zorganizują usługi pobytu dziennego lub całodobowego dla osób z niepełnosprawnościami.

W okresie objętym kontrolą Starosta złożył pięć wniosków na przyznanie środków z Programu: jeden w 2019 r. na utworzenie Centrum (w ramach Modułu I) i cztery w latach 2019-2022 na jego funkcjonowanie (Moduł II).

(akta kontroli tom I str. 70-71, 121, 171, 206, 463)

2.2. Wnioski o przyznanie środków z Programu na budowę i wyposażenie Centrum (dalej: Moduł I) oraz jego funkcjonowanie (dalej: Moduł II) w 2020 r. Powiat złożył do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: LUW) 1 sierpnia 2019 r. Przekazane do kontroli dokumenty aplikacyjne były sporządzone na formularzach stanowiących załączniki do Programu oraz podpisane przez upoważnione do tego osoby¹⁷.

Zgodnie z załącznikiem nr 7 – *Zgłoszenie zadania inwestycyjnego do Programu „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne” – Moduł I*¹⁸, załączonym do wniosku na przyznanie środków z Funduszu, zakres prac obejmował budowę siedziby Centrum na działce będącej własnością Powiatu, zlokalizowanej w miejscowości Jaszczów, stanowiącej teren historycznego zespołu dworsko-parkowego, wykorzystywanego w przeszłości na cele szpitalne. We wniosku wskazano, że budynek COM będzie budynkiem nowym, parterowym, niepodpiwniczonym składającym się z części dziennej i części mieszkalnej. Do wniosku załączono wszystkie wymagane dokumenty, tj. oświadczenie Powiatu o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i koncepcję programowo-przestrzenną Centrum. Ww. załącznik był korygowany, co wynikało z jego dalszego procedowania.

Złożone do Wojewody dokumenty aplikacyjne zawierały dane dotyczące: zakresu rzeczowego i rodzaju robót oraz wartość kosztorysową zadania, tj. budowy i wyposażenia Centrum, w rozbiciu na koszty poszczególnych elementów inwestycji, planowany harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania, stan przygotowań formalno-prawnych, informacje dotyczące utworzenia i wyposażenia COM; planowany termin rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania oraz termin otwarcia Centrum, przewidywany efekt użytkowy dla osób z niepełnosprawnościami; informacje o zasadności powstania Centrum oraz analizę ekonomiczną dotyczącą utrzymania i zarządzania obiektem.

W załączniku nr 7 wskazano, że budynek COM przewidziany został dla 10 osób przebywających w Centrum w ramach pobytu dziennego i ośmiu osób w ramach pobytu całodobowego, w tym dwóch ze specjalnymi potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności sprzężonych oraz jedno miejsce w ramach opieki wytchnieniowej. Uczestnicy pobytu dziennego mieli przebywać w Centrum sześć godzin dziennie przez siedem dni w tygodniu, w godzinach od 10 do 16, a w ramach pobytu całodobowego zamieszkiwać w Centrum maksymalnie przez okres jednego roku (z możliwością przedłużenia) na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy GOPS, uwzględniającej indywidualne potrzeby i możliwości osoby niepełnosprawnej.

We wniosku o środki finansowe z Programu na finansowanie funkcjonowania Centrum przyjęto, że wsparciem w formie pobytu dziennego objętych zostanie po pięć osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym i umiarkowanym, a z ośmiu osób objętych wsparciem w formie pobytu całodobowego – orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym będą legitymowały się dwie osoby.

Dokumenty powyższe były trzykrotnie korygowane. W pierwszej korekcie wniosku przekazanej do LUW 9 sierpnia 2019 r. wykazano kwoty wnioskowanych środków bez

¹⁷ Wskazane w uchwale Zarządu Powiatu w Łęcznej nr 36/202/2019 z 16 lipca 2019 r. w sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych Powiatu.

¹⁸ Dalej: Załącznik nr 7.

zaokrągleń przyjętych w pierwszym wniosku oraz dokonano zmian załącznika nr 7 m.in. w zakresie uzupełnienia planowanych źródeł finansowania o lata 2023-2025 (do 30 czerwca). W drugiej korekcie wniosku, złożonej 27 sierpnia 2019 r. dokonano podziału przewidywanych kosztów zadania (Moduł I) na lata 2019-2020 oraz zmian w harmonogramie jego realizacji. Trzecia korekta wniosku, przekazana 4 grudnia 2019 r. dotyczyła w szczególności zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadania, polegającej na ujęciu w planowanych źródłach finansowania na 2020 środków finansowych planowanych, a nieponiesionych w 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 45-48, 51, 70-113)

Wykazane we wniosku koszty związane z funkcjonowaniem Centrum wynikały z Programu i ogłoszenia o naborze wniosków, tj. obejmowały w szczególności: koszty osobowe (wynagrodzenia pracowników, zakup środków bezpieczeństwa i higieny pracy, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych), opłaty za media (energię elektryczną, energię ciepłą, koszty przeglądów), zakup żywności i usług transportu, sprzątania i prania. Przy czym, w punkcie trzecim załącznika nr 7 pn. *Analiza ekonomiczna dotycząca utrzymania i zarządzania obiektem*, w ramach *Prognozy rocznych kosztów i przychodów eksploatacji obiektu* wskazano, że w COM planowane jest zatrudnienie dwóch pracowników administracyjnych (księgowy/sekretarka)¹⁹ podczas, gdy nie byli oni uwzględnieni w składzie kadry określonej w Programie, a we wniosku Powiat nie wskazał, środków własnych przeznaczonych na wynagrodzenia tych pracowników.

Starosta wyjaśnił, że Powiat uwzględnił we wniosku zatrudnienie pracownika administracyjnego (księgowy/sekretarka) uznając, że stanowi on kadrę Centrum, ponieważ świadczy usługi na rzecz Uczestników. Zauważył, że wniosek został przyjęty do realizacji, tym samym zyskał akceptację Wojewody Lubelskiego²⁰, a stanowisko Powiatu zostało również potwierdzone w piśmie Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych²¹.

W przedmiotowym piśmie Dyrektor Biura stwierdził, że zgodnie z treścią Programu w ramach Modułu II pokrywane są koszty wynagrodzeń kadry Centrum oraz osób świadczących usługi na rzecz Uczestników Centrum. Mając na uwadze powyższe koszt wynagrodzenia stanowisk, tj. np. sekretarka, księgowa, pracownicy obsługi, konserwator jest wydatkiem kwalifikowalnym i może być ponoszony ze środków Funduszu.

(akta kontroli tom I str. 70-113, tom II str. 8-34, 67-68)

Zatwierdzenie przez Ministra wniosku o przyznanie środków w ramach Programu nastąpiło 25 października 2019 r. Zgodnie z listą zatwierdzonych wniosków wraz z rekomendowaną wysokością kwoty przyznanych środków z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych opublikowaną na stronie niepełnosprawni.gov.pl – 28 października 2019 r., Powiatowi została przyznana kwota 3190,8 tys. zł²² na dofinansowanie I i II Modułu zadania przewidzianego do realizacji odpowiednio w latach 2019-2020 (do czerwca) i od lipca do grudnia 2020 r.

Oświadczenie o przyjęciu środków na finansowanie zadania Powiat złożył 21 listopada 2019 r. Zostało podpisane przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu

¹⁹ We wniosku nie wskazano wymiaru czasu tych pracowników.

²⁰ Dalej: Wojewoda.

²¹ Pismo nr BON-IX.72.12.41.2020.AKU z 3 sierpnia 2020 r.

²² Kwota wynikająca z wniosku 3174,9 tys. zł (tj. na dofinansowanie Modułu I – 2703,1 tys. zł i Modułu II – 456 tys. zł oraz koszty obsługi odpowiednio 13,5 tys. zł i 2,3 tys. zł), powiększona o 0,5% na pokrycie kosztów obsługi Programu poniesionych przez Wojewodę.

w Łęcznej i Sekretarza Powiatu, tj. osoby upoważnione do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych Powiatu.

(akta kontroli tom I str. 67-68, 114)

2.3. *Umowę w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, zwanego dalej „Funduszem” na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo – mieszkalne”, zwanego dalej „Programem”²³, Powiat zawarł z Wojewodą 9 kwietnia 2020 r., tj. po upływie 136 dni od wskazanego w Programie²⁴ 30 dniowego terminu na jej zawarcie liczonego od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków, przy czym jak wyjaśnił Starosta przyczyny opóźnienia w podpisaniu umowy były niezależne od Powiatu.*

Zgodnie z zapisami ww. umowy realizacja Modułu I miała odbywać się w terminie od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., a realizacja Modułu II od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. przy zaliczeniu wydatków do kwalifikowalnych, jeżeli zostały poniesione w okresie od 1 lipca 2019 r. do 31 lipca 2020 r. w ramach Modułu I i od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r. w ramach Modułu II.

W umowie Wojewoda zobowiązał się do przekazania Powiatowi środków na realizację zadania w łącznej kwocie 3159,1 tys. zł, w tym na:

- Moduł I – utworzenie Centrum – 2703,1 tys. zł,
- Moduł II – funkcjonowanie Centrum – 456 tys. zł,

oraz na koszty związane z obsługą Programu w łącznej kwocie 15,8 tys. zł (w tym na Moduł I – 13,5 tys. zł i Moduł II – 2,3 tys. zł).

Ostateczny termin złożenia wniosków o wypłatę środków z Funduszu ustalono na 10 lipca 2020 r. (Moduł I) i 10 grudnia 2020 r. (Moduł II). Zgodnie z zapisami umowy § 3 ust. 9 do wniosku o wypłatę środków z Funduszu z Modułu I, należało dołączyć m.in. kopie rachunków, faktur, i innych zatwierdzonych przez osoby upoważnione dokumentów.

Powiat zobowiązał się do wykorzystania przekazanych przez Wojewodę środków zgodnie z przedmiotem umowy najpóźniej do 31 lipca 2020 r. dla Modułu I i 31 grudnia 2020 r. dla Modułu II pod rygorem uznania wydatków za niekwalifikowalne oraz zwrotu niewykorzystanej części przekazanych środków i odsetek bankowych od środków Funduszu zgromadzonych na wyodrębnionym dla nich rachunku bankowym w terminie do 15 sierpnia 2020 r. – Moduł I i 15 stycznia 2021 r. – Moduł II. Termin sporządzenia i przekazania Wojewodzie rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym, zgodnie z załączonym do umowy wzorem określono na 30 sierpnia 2020 r. – dla Modułu I i 30 stycznia 2021 r. dla Modułu II.

Według Załącznika nr 7 na realizację budowy oraz zapewnienie funkcjonowania COM w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. planowano przeznaczyć łącznie 5895,1 tys. zł, w tym w ramach Modułu I (2020 r.) – 2703,1 tys. zł i Modułu II (od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2023 r.) – 3192 tys. zł.

Aneks do umowy podpisany został 30 czerwca 2020 r. Zmiana umowy, zgodnie z pismem skierowanym do LUW (z 29 czerwca 2020 r.) i zapisami przywołanego aneksu dotyczyła w szczególności: zmiany kwoty inwestycji poprzez jej dostosowanie do kwoty wynikającej z przetargu (zmniejszono kwotę środków do przekazania z Programu na utworzenie Centrum o 3,5 tys. zł, funkcjonowanie Centrum o 76 tys. zł oraz obsługę Programu o 0,4 tys. zł) oraz zmiany daty rozpoczęcia działalności Centrum na 1 sierpnia 2020 r. (w konsekwencji przesunięcia dat kwalifikowalności kosztów, zwrotu środków i odsetek oraz złożenia sprawozdania z realizacji Modułu I).

²³ Dalej: Umowa w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu lub Umowa.

²⁴ Pkt XII. Programu Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji Programu.

Podpisanie aneksu uzasadniono wydłużeniem czasu zakupu sprzętu i wyposażenia budynku COM spowodowanym COVID -19.

W związku z podpisaniem aneksu do umowy oraz zwiększeniem począwszy od 2021 r. z sześciu do ośmiu dziennej liczby godzin pobytu Uczestników skierowanych na pobyt dzienny, przewidywana łączna kwota dofinansowania ze środków Programu wzrosła do 6271,6 tys. zł, w tym na realizację Modułu I – 2699,6 tys. zł i Modułu II – 3572 tys. zł.

Koszty obsługi planowane na etapie podpisywania pierwszej umowy o przyznanie środków z Programu (do końca 2023 r.) miały wynosić łącznie 29,5 tys. zł, w tym 13,5 tys. zł w Module I i 16 tys. zł w Module II. Zmiany w wysokości kwot przeznaczonych na wydatki w ramach Modułów spowodowały, że zostały one zaplanowane w kwocie 31,4 tys. zł, w tym w związku z realizacją zadań w Module I – 13,5 tys. zł i Module II – 17,9 tys. zł

(akta kontroli tom I str. 5-52, 67-68)

Umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Programu na finansowanie działalności Centrum w latach 2021-2023 podpisano na podstawie poprawnych i terminowo złożonych wniosków, w tym umowę na 2021 r. – 19 marca 2021 r., na 2022 r. – 19 maja 2022 r. i na 2023 r. – 14 marca 2023 r. Wskazana w każdej z ww. umów kwota środków Funduszu przeznaczona na funkcjonowanie COM wynosiła 1064 tys. zł, a na koszty obsługi 5,3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 132-150, 172-183, 207-221)

2.4. Na realizację zadania i obsługę Programu w ramach Modułu II Wojewoda przekazał kwotę zgodną z planowaną, zaś kwoty przekazane na wydatki inwestycyjne (Moduł I) wynosiły 2609,2 tys. zł i 13 tys. zł i były odpowiednio o 90,4 tys. zł i 0,5 tys. zł niższe od planowanych. Mniejsza niż zakładano kwota środków otrzymanych przez Powiat na realizację budowy Centrum i koszty obsługi Programu w Module I wynikała z nieuznania przez Wojewodę za wydatki kwalifikowalne wydatków na zakup wyposażenia Centrum dokonanych na podstawie faktur wystawionych i zapłaconych w sierpniu 2020 r. W piśmie z 26 sierpnia 2020 r., działający z up. Wojewody zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW stwierdził, że zgodnie z aneksem do umowy w sprawie przekazania środków Powiat zobowiązał się do wykorzystania środków przekazanych na realizację Modułu I najpóźniej do 31 sierpnia 2020 r. pod rygorem uznania wydatków za niekwalifikowalne. Zauważył, że przez wykorzystanie środków rozumie się zapłatę (a nie zakup) za zrealizowane zadanie, na które środki zostały przekazane, tj. dokonanie płatności ze środków Funduszu na rzecz usługodawców/wykonawców/dostawców. Zgodnie z aneksem do umowy termin zakończenia realizacji Modułu I przypadał na dzień 31 lipca 2020 r., który był ostatnim dniem dokonywania zakupów.

(akta kontroli tom I str. 132-150, 172-183, 207-226, 234-235, 267-282, 290-304)

Brak zgodności terminu faktycznego przekazania środków na realizację Programu z harmonogramem wystąpił w 2020 r. i dotyczył czwartej, piątej i szóstej transzy wypłaty środków. Szczegółowy opis ustaleń w powyższym zakresie został zawarty w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 234-235, tom II str. 14-18)

Starostwo w całości wykorzystało środki otrzymane na realizację Modułu I. Niepełne wykorzystanie środków na funkcjonowanie Centrum wystąpiło we wszystkich latach jego działalności, tj. w 2020 r. wykorzystano środki w kwocie 346,9 tys. zł (91,3%), w 2021 r. w kwocie 778,1 tys. zł (73,1%), w 2022 r. 835,3 tys. zł (78,5%) i w 2023 r. 866,3 tys. zł (81,4%). Zwrot środków spowodowany był pomniejszeniem otrzymanej kwoty w związku z nieobecnościami Uczestników w Centrum.

Konieczność szczegółowego rozliczenia czasu świadczenia usług przez Centrum wynikała z pisma Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW z 7 maja 2021 r. stwierdzającego nieprawidłowe rozliczenie środków przeznaczonych na funkcjonowanie Centrum w 2020 r.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w przywołanym piśmie, rozliczenia środków należy dokonywać uwzględniając faktyczne uczestnictwo osób skierowanych, zarówno do pobytu dziennego jak i całodobowego zamieszkiwania na podstawie podpisanych przez Uczestników list obecności. Tym samym kwota należnego wsparcia wynika z pomnożenia liczby godzin dziennego pobytu ustalonego na podstawie list obecności przez wskazaną w Programie stawkę za godzinę wynoszącą 20 zł. Podobnie wszystkie nieobecności Uczestników przebywających w Centrum w ramach pobytu całodobowego powinny być rozliczone jako 25% dla niewykorzystanego miejsca. Powyższe, jak wskazano w piśmie, wynika z wyjaśnień Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 28 września 2020 r., znak BON-IX.72.12.45.2020.EC oraz z 27 kwietnia 2021 r., znak BON-IX.72.13.5.2021.EC dotyczących rozliczenia kosztów za pobyt wskazujących, że w przypadku nieobecności osoby, której przyznano pobyt całodobowy w Centrum, spowodowanej pobytem w szpitalu, czy też z powodu innych okoliczności, niż pobyt w szpitalu, należy za czas nieobecności zastosować rozliczenie 25% jak dla miejsca niewykorzystanego, o którym mowa w Programie.

(akta kontroli tom I str. 290-304, 323-327)

Pełne wykorzystanie środków z Funduszu na obsługę Programu dotyczyło środków otrzymanych w ramach Modułu I oraz Modułu II w 2023 r. W całości zwrócone zostały środki otrzymane na obsługę Programu (Moduł II) w latach 2020-2021 (odpowiednio w kwocie 1,9 tys. zł i 5,3 tys. zł), a w 2022 r. wykorzystano kwotę 4,3 tys. zł stanowiącą 80,1% otrzymanej (5,3 tys. zł).

Starosta wyjaśnił, że zwrot środków otrzymanych na pokrycie kosztów obsługi Programu w latach 2020-2021 i częściowo w 2022 r. wynikał z braku określenia w Programie jasnych wytycznych dotyczących rodzaju kosztów kwalifikowalnych na jakie mogą zostać wykorzystane. W związku z powyższym istniała obawa, co do zasadności wydatkowania i właściwego ich wykorzystania.

Przekazane COM środki na obsługę programu zostały przeznaczone w 2021 r. na wynagrodzenia, a w 2022 r. na zakup na potrzeby COM m.in. licencji Kadry i Płace, certyfikatu bezpieczeństwa dla strony Internetowej Centrum, artykułów biurowych, papieru, tonerów. Starosta zauważył, że otrzymana na obsługę Programu kwota nie była wystarczająca. Część kosztów zostało pokrytych ze środków własnych Powiatu. W 2020 r. dofinansowanie działalności COM wynosiło 0,7 tys. zł, w 2021 r. – 290,8 tys. zł (w tym 32,1 tys. zł stanowiły przychody z tytułu odpłatności wniesionych przez Uczestników), w 2022 r. – 468,6 tys. zł i w 2023 r. – 545,4 tys. zł²⁵.

(akta kontroli tom I str. 184-193, 227-233, tom II str. 9-10, 28-34, 156-162, 328)

Otrzymane z Funduszu środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na budowę budynku Centrum, jego wyposażenie i funkcjonowanie. Analiza przyjętych do próby kontrolnej wydatków wynikających z 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 2615,7 tys. zł wykazała, że poniesione zostały w okresie kwalifikowalności, były zgodne z zawartą umową i wnioskiem złożonym do Wojewody.

(akta kontroli tom I str. 151-157, 184-193, 217-233, 290-304, 336)

Otwarcie Centrum nastąpiło 1 sierpnia 2020 r., tj. po upływie roku od daty złożenia pierwszego wniosku na środki z Programu.

²⁵ W latach 2022-2023 Uczestnicy nie ponosili opłat za pobyt w COM.

Powiat podczas realizacji zadania budowy COM stosował przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁶.

Wartość zamówienia wynosiła 2523,1 tys. zł. Została oszacowana na podstawie koncepcji programowo-przestrzennej COM z uwzględnieniem cen jednostkowych na poszczególne rodzaje robót dla obiektów porównywalnych z II kwartału 2019 r.

Ogłoszenie pn. *Zaprojektuj i wykonaj budowę Budynku Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego (COM) w Jaszczowie – zadanie realizowane w formule zaprojektuj i wybuduj* Powiat zamieścił na stronie podmiotowej Biuletynu Zamówień Publicznych 18 grudnia 2019 r.²⁷ Przedmiotem zamówienia było: etap I – projektowanie polegające na opracowaniu dokumentacji projektowej, w tym projektu budowlanego i projektu wykonawczego oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót wraz z wykonaniem wszelkich decyzji i uzgodnień, w tym pozwolenia na budowę, umożliwiających prowadzenie robót budowlanych koniecznych do realizacji etapu II, tj. robót budowlanych wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego zgodnie ze Szczegółowym opisem zamówienia określonym w Programie Funkcjonalno-Użytkowym (w tym: przygotowanie terenu i podłączenie obiektów do sieci, budowa obiektów podstawowych, instalacji, zagospodarowanie terenu i budowa obiektów pomocniczych). Termin realizacji zadania określono na 30 czerwca 2020 r., przy czym zakończenie etapu I w terminie do trzech tygodni od daty podpisania umowy. Umowę z Wykonawcą podpisano 23 stycznia 2020 r., a określone w niej wynagrodzenie ryczałtowe wynosiło 2519,6 tys. zł. Umowa była dwukrotnie aneksowana, tj. 26 czerwca 2020 r. i 20 lipca 2020 r., co jak podano w aneksach wynikało z opóźnień inwestycji Urzędu Gminy w Milejowie dotyczącej budowy kanalizacji sanitarnej. W pierwszym aneksie jako datę ukończenia prac wraz z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie określono na 19 lipca, a w drugim na 30 lipca 2020 r.

Analiza dokumentacji zakupów wyposażenia na potrzeby COM (m.in. „Zakup wraz z dostawą i montażem sprzętu AGD na potrzeby COM w Jaszczowie”, „Zakup i dostawa nowego i nieużywanego sprzętu komputerowego i biurowego na potrzeby COM w Jaszczowie”, „Zakup wraz z projektem, dostawą, rozładunkiem i montażem mebli na potrzeby COM w Jaszczowie”) wykazała, że były dokonywane zgodnie z obowiązującym wówczas regulaminem zamówień publicznych²⁸.

(akta kontroli tom I str. 69, 336-393)

Starostwo utworzyło rachunek bankowy pomocniczy pn. *Centra Opiekuńczo-Mieszkalne*, na który wpływały środki Programu i z którego dokonywano płatności na jego realizację, przy czym rachunek ten był również zasilany środkami własnymi Powiatu. W związku z dokonywaniem z rachunku bieżącego Starostwa zwrotu części niewykorzystanej na funkcjonowanie Centrum kwoty – z rachunku COM nie zawsze wynikała kwota środków faktycznie wykorzystanych w ramach Programu, co szerzej opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 267-282, 458-481)

Zarządzeniem Starosty nr 36/2020 z 31 marca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia przyjętych w Starostwie Powiatowym w Łęcznej zasad rachunkowości²⁹, wyodrębniono rejestr (dziennik częściowy w ramach księgi głównej) pn. *Centra Opiekuńczo-Mieszkalne*, obejmujący nw. konta księgowe: 135/FS -

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²⁷ Pierwsze ogłoszenie w przedmiotowej sprawie unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych.

²⁸ Regulamin zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 30 tys. euro organizowanych na rzecz Powiatu łęczyńskiego i jego Jednostek Organizacyjnych z wyłączeniem Starostwa Powiatowego w Łęcznej, przyjęty uchwałą Rady Powiatu z 7 października 2016 r.

²⁹ Obowiązującym od 1 stycznia 2020 r.

Rachunek środków Funduszu Solidarnościowego – COM, 201/FS – Rozrachunki z dostawcami, 240/FS – Pozostałe rozrachunki – Fundusz Solidarnościowy i konto 853/FS - fundusze celowe - Fundusz Solidarnościowy (pozabudżetowy). Kolejnych aktualizacji Polityki rachunkowości dokonano zarządzeniami Starosty nr: 22/2021 z 4 lutego 2021 r., 190/2021 z 31 grudnia 2021 r. i 215/2022 z 30 grudnia 2022 r., które w zakresie rejestru COM polegały na wyłączeniu ewidencjonowania środków z Funduszu na kontach rozrachunków. Ustalono, że ujmowanie operacji gospodarczych związanych z wykorzystaniem środków Programu nie przebiegało, w sposób ustalony w Polityce rachunkowości Starostwa, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom. I str. 240-266)

Analiza przyjętych do próby kontrolnej 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 2615,7 tys. zł wykazała, że spełniały wymagania określone w § 4 ust. 1 i 3 umowy w sprawie przekazywania środków i były prawidłowo opisane (§7 ust. 3 umowy).

Powiat nie dokonywał ze środków Programu płatności odsetek i kar spowodowanych niedotrzymaniem terminu płatności, przy czym w wyniku badania wskazanych wyżej dowodów ustalono, że odsetki winny zostać naliczone w związku z opóźnieniem w zapłacie dwóch zobowiązań, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 305-316, 336)

Otrzymane z Programu środki na utworzenie Centrum zostały w całości wykorzystane. W związku ze zmniejszeniem należnych środków otrzymanych na funkcjonowanie COM spowodowanym nieobecnością Uczestników, Powiat dokonywał ich częściowego zwrotu poczynając od środków przekazanych na 2020 r. Zwrot niewykorzystanej części środków Programu następował w terminie wskazanym w umowie lub piśmie Wojewody stwierdzającym błędne ich rozliczenie. Trzydniowe opóźnienie dotyczyło zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych Starostwu na budowę Centrum, co opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 151-157, 184-193, 222-224, 267-282)

Sporządzanie i przechowywanie dokumentacji finansowej i merytorycznej odbywało się zgodnie z postanowieniami umowy. W Polityce rachunkowości Starostwa nie uwzględniono, wynikającego z umowy w sprawie przekazania środków, zobowiązania do dziesięcioletniego okresu przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Programu. Opis ustaleń w powyższym zakresie zawarty został w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 240-266, 336)

Starostwo terminowo³⁰, zgodnie z postanowieniami zawartych z Wojewodą umów, sporządzało i przekazywało Wojewodzie sprawozdania z realizacji Programu, obejmujące rozliczenie w układzie rzeczowym i finansowym oraz sprawozdanie z realizacji Programu. Dane zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne ze stanem faktycznym i wynikały z dokumentów źródłowych.

(akta kontroli tom I str. 151-157, 184-193, 222-224, 267-282)

2.5. W 2023 r. kontrolę realizacji Programu przeprowadził Wojewoda. Obejmowała ona w szczególności:

- wywiązywanie się Powiatu z umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, zawartej na 2022 r., zawieranie w umowach z kontrahentami zapisów umożliwiających Powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością

³⁰ Sprawozdanie z realizacji Modułu I przekazano 11 września 2020 r., a sprawozdania z realizacji Modułu II: 30 stycznia 2021 r., 31 stycznia 2022 r. i 30 stycznia 2023 r.

wykonywania zadania oraz dotyczących kar umownych za niewykonanie zadania, zwrot środków finansowych, dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową, sprawozdania z realizacji umowy,

- realizowanie zadania zgodnie z zapisami Programu, w szczególności zagadnienia związane z dokumentacją organizacyjną, kadrami Centrum, spełnianiem standardów usług określonych w Programie i zasadami korzystania z usług Centrum.

Wojewoda pozytywnie ocenił m.in.: zwrot środków finansowych, prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, sprawozdania z realizacji umowy, dokumentację organizacyjną, spełnianie standardów usług określonych w Programie, zasady korzystania z usług Centrum i kwalifikowalność kosztów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieuwzględnienia w czterech z sześciu objętych kontrolą umowach zapisów umożliwiających Powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz braku spełniania wymogów kwalifikacyjnych przez Kierownika Centrum określonych w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej – na dzień jego zatrudnienia (tj. konieczności posiadania, co najmniej trzyletniego stażu pracy w pomocy społecznej oraz specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, które to wymagania, zgodnie z przywołanym wystąpieniem, Kierownik Centrum spełniła 1 lipca 2023 r.).

Wojewoda wniósł o zawieranie we wszystkich umowach z wykonawcą/dostawcą/usługodawcą lub innym podmiotem, który będzie uczestniczył w realizacji zadania, zapisów umożliwiających Powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz zapisów zapewniających zapłatę przez wykonawcę zamawiającemu kar umownych za niewykonanie, nienależyte i/lub nieterminowe wykonanie umowy, zastrzegając sobie prawo do potrącenia przedmiotowych kar umownych z należnego wykonawcy wynagrodzenia oraz o zatrudnianie w Centrum osób spełniających wymagania kwalifikacyjne już w trakcie zatrudniania.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³¹ wskazanego także w informacji zawartej w wystąpieniu pokontrolnym LUW nr PS-V.431.2.2023 z 8 grudnia 2023 r., Starosta nie przekazał Wojewodzie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania, informacji o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ustalono, że pismem z 21 listopada 2023 r. Starosta odpowiadając na projekt wystąpienia pokontrolnego z 14 listopada 2023 r. zobowiązał się do zrealizowania zaleceń pokontrolnych, tj. zawierania w umowach z wykonawcami/ dostawcami/ usługodawcami działającymi na rzecz centrum zapisów umożliwiających Powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz zatrudnianie kadry Centrum zgodnie z kwalifikacjami wymaganymi na danym stanowisku, w tym Kierownika zgodnie z wymaganiami tj. art.122 ust 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str. 394-421)

Zaleceń pokontrolnych nie sformułowano po kontroli przeprowadzonej w COM na podstawie uchwały nr 208/1281/2023 Zarządu Powiatu w Łęcznej z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie wykonywania nadzoru nad realizacją budżetu przez powiatowe jednostki organizacyjne, obejmującej zagadnienia z zakresu: prawidłowości i terminowości realizacji budżetu, przestrzegania procedur kontroli zarządczej, rozliczania kosztów, struktury zatrudnienia, wynagradzania pracowników i realizacji planu finansowego.

(akta kontroli tom I str. 422-435)

³¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

2.6. Uchwałę³² o utworzeniu Centrum z dniem 1 lipca 2020 r. i nadania mu Statutu Rada Powiatu w Łęcznej przyjęła 29 czerwca 2020 r. Ze względu na procedury przetargowe i opóźnienia w dostawie sprzętu i wyposażenia spowodowanego pandemią COVID-19, rozpoczęcie działalności Centrum nastąpiło z miesięcznym opóźnieniem, tj. z dniem 1 sierpnia 2020 r. Zgodnie z przywołanym Statutem - Centrum jest powiatową jednostką organizacyjną pomocy społecznej działającą w formie jednostki budżetowej.

(akta kontroli tom II str. 299-303)

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej Rada Powiatu w Łęcznej³³ ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez Uczestników za pobyt w COM.

Pierwszą uchwałę³⁴ w powyższej sprawie przyjęła 26 listopada 2020 r. Ustaliła w niej, że Uczestnicy Centrum będą ponosili odpłatność za pobyt zależną od wysokości dochodu, jeżeli przekroczy on kwotę kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, stanowiącą od 5 – 7%³⁵ do 50% – średniego miesięcznego kosztu pobytu w Centrum. Wskazała, że średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca wynosi: w zakresie usług dziennych 20 zł za godzinę pobytu (8 godzin pobytu dziennie x 31 dni w miesiącu, co daje kwotę 4960 zł) i w zakresie usług całodobowych - 5 tys. zł miesięcznie. Odpłatność zgodnie z przywołaną uchwałą miała być naliczana za każdy dzień pobytu potwierdzonego podpisem mieszkańca na liście obecności COM, przy czym przez mieszkańca należy rozumieć osobę, której decyzją przyznano pobyt w COM. Przyjęto również, że zwolnienie z odpłatności może nastąpić na wniosek mieszkańca lub pracownika socjalnego ze względu na zwiększone udokumentowane wydatki na leki, leczenie i rehabilitację, uniemożliwiające poniesienie odpłatności i nie może obejmować okresu dłuższego niż sześć miesięcy w danym roku kalendarzowym. Nieważność powyższej uchwały stwierdził Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN-II.4131.371.2020 z 29 grudnia 2020 r. Zauważył w nim, że art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie określenia szczegółowych zasad odpłatności, ale nie upoważnia Rady Powiatu do określenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w ośrodku wsparcia. Wysokość opłaty określa podmiot kierujący w porozumieniu z osobą kierowaną w decyzji administracyjnej i wydając decyzję administracyjną organ kierujący uwzględnia postanowienia uchwały Rady Powiatu.

Uchwałę zmieniającą uchwałę z 26 listopada 2020 r.³⁶ Rada Powiatu w Łęcznej przyjęła 21 stycznia 2021 r. Ustaliła w niej nowe brzmienie paragrafów dotyczących:

- podstawy ustalania odpłatności - jako średniego miesięcznego kosztu pobytu w ośrodku wsparcia ustalonego przez podmiot prowadzący ośrodek wsparcia,
- liczby dni w miesiącu do ustalenia średniego kosztu pobytu (30),
- wysokości odpłatności jako procentu średniego miesięcznego kosztu pobytu w COM zależnej od kwoty dochodu przekraczającego kryterium dochodowe na osobę samotnie gospodarującą i na osobę w rodzinie odpowiednio w przypadku pobytu dziennego od 1% do 6-7% i pobytu całodobowego 5-7% do 18-20%.

³² Nr XVII/156/2020 w sprawie utworzenia Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Jaszczowie oraz uchwalenia Statutu.

³³ Dalej: Rada Powiatu.

³⁴ Uchwała nr XXII/193/2020 Rady Powiatu z 26 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia – Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Jaszczowie.

³⁵ Odpowiednio dla osoby samotnie gospodarującej i osoby w rodzinie.

³⁶ Uchwała nr XXIV/221/2021 Rady Powiatu z dnia 21 stycznia 2021 r. zmieniająca Uchwałę nr XXVII/193/2020 w sprawie szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia – Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Jaszczowie.

Uchwałą z 29 lipca 2021 r. Rada Powiatu³⁷ uchyliła wcześniejsze regulacje w powyższym zakresie. Do istotnych, wprowadzonych w ramach tej uchwały zmian należały w szczególności:

- wprowadzenie zapisu, że podstawą do ustalenia wysokości odpłatności będzie różnica pomiędzy średnim miesięcznym kosztem pobytu w ośrodku wsparcia ustalonym przez podmiot prowadzący ośrodek wsparcia w oparciu o rok poprzedni, a wysokością kwoty dofinansowania w roku bieżącym przyznana w ramach Programu,
- przyjęcie, że zwolnienie z odpłatności może nastąpić w szczególności, m.in. w przypadku wystąpienia innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych,
- wskazanie, że mieszkańcy/uczestnicy wnoszą opłatę na rachunek bankowy w wysokości oraz terminach określonych w decyzji administracyjnej.

Nieważność powyższej uchwały w części dotyczącej przywołanego wyżej zwolnienia oraz wnoszenia odpłatności stwierdził Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN-II.4131.246.2021 z dnia 18 sierpnia 2021 r. Zauważył w niej, że posłużenie się w uchwale sformułowaniami: "a w szczególności" oraz „w przypadkach innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych” powoduje, że określenie w uchwale przesłanek zwolnienia od opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego, co stanowi naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który zobowiązuje organ stanowiący powiatu do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. W kwestii zapisu dotyczącego wnoszenia odpłatności w wysokości oraz terminach określonych w decyzji administracyjnej podał, że zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia wskazanego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, ponieważ wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

W ostatniej, obowiązującej w trakcie czynności kontrolnych w COM uchwale Rady Powiatu nr XXXV/279/2021 z 30 grudnia 2021 r.³⁸ wprowadzone zostały zapisy wskazujące, że w zależności od kwoty dochodu na osobę samotnie gospodarującą (lub osobę w rodzinie) i rodzaju świadczonych usług odpłatność za pobyt dzienny i pobyt całodobowy z wyżywieniem wynosi odpowiednio dla usług:

- opiekuńczych 5% i 13%,
- opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych 7% i 15%,
- opiekuńczych wraz z rehabilitacją 9% i 17%,
- opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych wraz z rehabilitacją 11% i 19%,

różnicy pomiędzy średnim miesięcznym kosztem pobytu w Centrum a kwotą dofinansowania.

W ww. uchwale Rada Powiatu przewidziała możliwość zwolnienia z odpłatności, m.in. w przypadku gdy ponoszenie opłat stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie finansowe, w sytuacji: ponoszenia odpłatności za pobyt innych członków rodziny w jednostkach pomocy społecznej lub instytucjach zapewniających całodobową opiekę, niepełnosprawności powodującej konieczność ponoszenia znacznych i udokumentowanych wydatków związanych z procesem leczenia

³⁷ Uchwała nr XXIX/252/2021 z 29 lipca 2021 r. Rady Powiatu w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia – Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Jaszczowie.

³⁸ Uchwała nr XXXV/279/2021 z 30 grudnia 2021 r. Rady Powiatu w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia – Centrum Opiekuńczo – Mieszkalnym w Jaszczowie.

i rehabilitacji osoby zobowiązanej lub członka jego rodziny, poniesienia znacznych strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub w wyniku zdarzenia losowego.

(akta kontroli tom I str. 436-457)

2.7. Cele Programu zostały osiągnięte. Z usług pobytu dziennego świadczonych przez Centrum korzystało rocznie od ośmiu do 13 osób z niepełnosprawnością znaczną i od pięciu do 10 osób z niepełnosprawnością umiarkowaną, a z usług pobytu całodobowego odpowiednio od siedmiu do 10 i od trzech do pięciu takich osób. Wykazana w sprawozdaniach liczba osób z niepełnosprawnością objęta wsparciem COM w ramach pobytu dziennego i całodobowego, w tym w podziale na osoby z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym była równa lub większa od wskazanej we wnioskach na środki finansowe z Programu.

Powiat nie posiada danych na temat liczby osób z niepełnosprawnościami nieuczestniczących, a wymagających uczestnictwa w Centrum w ramach pobytu dziennego czy całodobowego. Starosta zauważył, że korzystanie z usług Centrum przyznawane jest na wniosek lub z urzędu, przy czym nie było przypadku, aby pomoc była przyznana z urzędu. Podał, że odpowiedź odmowną na wniosek o przyznanie miejsca w COM głównie z powodu braku: miejsc³⁹, wymaganej dokumentacji, kontaktu z zainteresowaną osobą lub jej przebywaniem z zakładzie opiekuńczo-leczniczym – otrzymało łącznie 38 osób.

Dyrektor PCPR wskazała, że osobom, którym wydano decyzję odmowną udzielane były ustne informacje o możliwości wsparcia w innych placówkach. PCPR nie dysponuje danymi, ile z ww. osób skorzystało z proponowanego wsparcia w innych instytucjach funkcjonujących na terenie powiatu.

(akta kontroli tom II str. 11-12, 71-94, 156-161, 173)

2.8. COM zapewniało Uczestnikom pobytu dziennego bezpłatny transport z miejsca ich zamieszkania do Centrum i z Centrum do miejsca zamieszkania. Dostawca usługi transportu wybierany był zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, a koszty transportu finansowane ze środków Programu lub ze środków własnych Powiatu przekazywanych Centrum w celu dofinansowania jego działalności. Zgodnie z treścią ogłoszeń o zamówieniu publicznym i zawartymi umowami transport dla minimum dziesięciu osób niepełnosprawnych z terenu Powiatu oraz ich opiekuna miał odbywać się codziennie od poniedziałku do niedzieli w godzinach od siódmej do ósmej oraz od 15.00 do 16.30.

(akta kontroli tom I str. 151-157, 184-193, 217-233, 267-282, tom II str. 310-317)

2.9. Na podstawie przedłożonej do kontroli dokumentacji oraz oględzin siedziby Centrum ustalono, że zostało ono dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz spełnia wymogi lokalowe określone w dziale VI.1. Programu.

(akta kontroli tom II str. 292-293)

2.10. Starosta wyjaśnił, że Powiat nie będzie miał zdolności do zapewnienia środków finansowych na funkcjonowanie COM w przypadku zaprzestania dofinansowania ze środków Funduszu Solidarnościowego lub budżetu Państwa. Będzie ubiegał się o środki w ramach Modułu II na finansowanie zadania związanego z funkcjonowaniem COM w celu zapewnienia kontynuacji działalności jednostki. Jednakże w sytuacji nieotrzymania środków finansowych na ww. cel osoby niepełnosprawne, które zakończą pobyt w COM będą mogły ubiegać się o wsparcie w ramach innych programów finansowanych z Funduszu Solidarnościowego tj. Programu Opieka

³⁹ Z powodu braku miejsc decyzję odmowną otrzymało 19 osób, w tym 16 wnioskujących o uczestnictwo w pobycie całodobowym i trzy w pobycie dzienny.

Wytchnieniowa oraz Programu Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej, do których Powiat corocznie przystępuje. Ponadto z racji faktu, iż Powiat nie prowadzi innych ośrodków wsparcia z możliwością pobytu całodobowego, oferuje mieszkańcom Powiatu pobyt dzienny w ośrodkach wsparcia jakimi są Dzienny Dom Senior+ w Jaszczowie i Klub Senior+ w Łęcznej.

(akta kontroli tom II str. 156-162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezłożenie lub składanie z opóźnieniem wniosków o wypłatę środków z Programu oraz nieterminowe informowanie LUW o zaistniałych problemach w realizacji zadania, tj.:

- niezłożenie wniosku o wypłatę czwartej transzy środków z Programu, przeznaczonej na wydatki inwestycyjne, która zgodnie z harmonogramem powinna zostać przekazana do 20 lipca 2020 r.,
- nieterminowe złożenie wniosku o wypłatę piątej transzy środków, tj. 18 sierpnia 2020 r., pomimo że był to ostatni wniosek o środki na wydatki inwestycyjne, a termin na jego złożenie zgodnie z aneksem do umowy upłynął 5 sierpnia 2020 r.,
- nieterminowe złożenie wniosku o wypłatę szóstej transzy środków z Programu (pierwszej przeznaczonej na funkcjonowanie Centrum). Wniosek złożono 18 sierpnia 2020 r., podczas gdy zgodnie z harmonogramem przekazanie środków z Funduszu powinno nastąpić do 20 sierpnia 2020 r.,
- nieterminowe informowanie LUW o problemach w realizacji zadania, tj. po upływie terminów na przekazanie wniosków o wypłatę środków z Programu.

Starosta wyjaśnił, że opóźnienia w złożeniu wniosku nastąpiły z powodu nieobecności pracowników zaangażowanych w realizację umowy (sezon urlopowy). Poinformował, że wniosek o wypłatę I transzy środków na wydatki bieżące złożono po terminie ze względu na opóźnienia w realizacji inwestycji i jej rozliczenia. Zauważył, że pismem z dnia 13 sierpnia 2020 r. Starostwo zwróciło się z prośbą do Wojewody o zmianę w harmonogramie w zakresie ostatecznego terminu złożenia wniosku o wypłatę środków z Funduszu na realizację Modułu I i wydłużenie go do 20 sierpnia 2020 r. oraz przekazania środków z Modułu I, pierwotnie zaplanowanych w transzy do 20 lipca i 20 sierpnia, w jednej transzy do 21 sierpnia 2020 r. W przywołanym piśmie jako przyczynę opóźnienia wskazano niezakończenie prac związanych z budową Centrum, a tym samym brak faktury i końcowego rozliczenia się z Wykonawcą. Starosta podał, że pomimo braku aneksu zmieniającego harmonogram przekazania środków z Programu, wniosek o ich zmianę został wstępnie zaaprobowany, a LUW ostatecznie przekazał Powiatowi środki finansowe.

Zgodnie z § 3 ust. 6 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, Powiat zobowiązał się do składania wniosku o wypłatę środków z Programu w terminie nie później niż 14 dni kalendarzowych przed dniem przekazania środków wyznaczonym w harmonogramie, a w aneksie do umowy ustalono 5 sierpnia 2020 r. jako ostateczny na złożenie wniosku o wypłatę środków z Funduszu na realizację Modułu I. Zgodnie z § 3 ust. 10 przywołanej umowy informowanie Wydziału Polityki Społecznej LUW o zaistniałych problemach w realizacji zadania, w szczególności w zakresie terminowości jego realizacji, wykorzystania środków z Funduszu oraz innych okoliczności mających wpływ na prawidłową realizację zadania, powinno nastąpić w terminie 7 dni od daty powzięcia informacji.

(akta kontroli tom I str. 23-34, 115-131, 156-164, tom II str. 14-27, 173)

2. Nienaliczenie, a w konsekwencji niezapłacenie odsetek w związku z nieterminową realizacją zobowiązań wobec dostawców wyposażenia zakupionego na potrzeby COM.

Pomimo uregulowania zobowiązań za dostawę mebli⁴⁰ i sprzętu AGD⁴¹ po upływie 30 dni od dnia wpływu poprawnie wystawionej faktury, Starostwo nie naliczyło i nie zapłaciło dostawcom odsetek za opóźnienia w transakcjach handlowych.

Według przedłożonych do kontroli faktur i wyciągów bankowych:

- faktura za dostawę mebli na potrzeby COM w kwocie 37 000 zł wpłynęła do Starostwa 24 lipca 2020 r., a zobowiązanie z niej wynikające uregulowano 25 sierpnia 2020 r.,
- faktura za zakup wraz z dostawą i montażem sprzętu AGD na potrzeby COM w kwocie 15 775,98 zł wpłynęła do Starostwa 20 lipca 2020 r., a zobowiązanie uregulowano 31 sierpnia 2020 r.

Ustalono ponadto, że:

- w umowach zawartych z Dostawcami przyjęto, że płatność nastąpi w ciągu 30 dni od dnia otrzymania przez Zamawiającego prawidłowo wystawionej faktury, przelewem na konto bankowe wskazane w fakturze, a za dzień zapłaty uznaje się dzień obciążenia rachunku bankowego Zamawiającego,
- do pierwszej z wymienionych wyżej faktur Starostwo wystawiło notę korygującą termin płatności z 23 lipca 2020 r. na 30 sierpnia 2020 r.,
- nie została wystawiona nota korygująca termin płatności drugiej z ww. faktur, co zostało opisane w kolejnej nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁴², w transakcjach, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie; 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie, natomiast jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty jest dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługują odsetki, o których mowa w ust. 1. Odsetki te były więc wymagalne w momencie przekroczenia ww. terminu i wynosiły odpowiednio 10,24 zł i 52,38 zł.

Starosta wyjaśnił, że nie dokonano naliczenia, a tym samym i zapłaty odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych, ponieważ w przypadku pierwszej faktury sprzedawca, w notie korygującej wyraził zgodę na wydłużenie terminu płatności do 30 sierpnia 2020 r. (zapłaty dokonano 25 sierpnia 2020 r.), termin płatności drugiej z ww. faktur został określony na 31 sierpnia 2020 r. i zapłaty dokonano w tym dniu.

(akta kontroli tom I str. 267-282, 305-322, tom II str. 14-27, 156-162)

3. Dokonanie nierzetelnej kontroli merytorycznej faktury za dostawę wraz z montażem sprzętu AGD w zakresie daty płatności zobowiązania wobec dostawcy.

Ustalono, że w ww. fakturze, wystawionej 13 lipca 2020 r., termin płatności zobowiązania określono na 31 sierpnia 2020 r. pomimo, że w umowie zawartej z dostawcą, Starostwo zobowiązało się do dokonania płatności w ciągu 30 dni od dnia otrzymania przez Zamawiającego prawidłowo wystawionej faktury (20 lipca 2020 r.), przelewem na rachunek bankowy. Zobowiązanie uregulowano w terminie wskazanym

⁴⁰ F/000430/20 z 24 lipca 2020 r.

⁴¹ FA/132/2020 z 13 lipca 2020 r. za zakup wraz z dostawą i montażem sprzętu AGD.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 1790.

w fakturze, co spowodowało naruszenie terminu zapłaty zobowiązań określonego w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Starosta wyjaśnił, że nie skorygowano terminu płatności zobowiązania wynikającego z powyższej faktury, ponieważ pracownik dokonujący płatności nie znał zapisów umowy z dostawcą, a faktura miała być zapłacona ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Zgodnie z obowiązującą na dzień otrzymania przedmiotowej faktury – Instrukcją sporządzania, ewidencji, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Starostwie Powiatowym w Łęcznej, wprowadzonej zarządzeniem Starosty Łęczyńskiego nr 21/2020 z 24 lutego 2020 r., dowody księgowe stanowiące podstawę realizacji operacji gospodarczych i finansowych podlegają ocenie pod względem: legalności, tj. czy zachowana jest zgodność m.in. z ustaleniami i warunkami wynikającymi z realizowanych umów lub porozumień (§ 2 ust. 3 pkt 1). W myśl § 10 ust. 1 i 2 przywołanej Instrukcji przed przekazaniem dokumentów do Wydziału Finansowo-Budżetowego, podlegają one kontroli pod względem merytorycznym w wydziałach (komórkach organizacyjnych) Starostwa, które wydatki dokonują. Merytoryczna kontrola polega na ocenie wydatku pod względem legalności i gospodarności oraz celowości i rzetelności.

(akta kontroli tom I str. 316-323, tom II str. 159-161, 289-291)

4. Dokonywanie na rachunku bankowym utworzonym dla środków Programu operacji wpłat i wypłat środków własnych Powiatu oraz nieujmowanie na tym koncie operacji związanych ze zwrotem kwoty niewykorzystanej w ramach Programu.

Na rachunek bankowy pomocniczy Starostwa pn. *Centra Opiekuńczo – Mieszkalne*, utworzony w związku z przystąpieniem do Programu, w 2020 r. wpływały środki finansowe własne Powiatu. Zwrot niewykorzystanej w latach 2021-2023 części środków z Programu dokonywany był z innego niż ww. rachunku bankowego Starostwa – tym samym obroty na rachunku wyodrębnionym nie wskazywały, jaka kwota środków Programu została faktycznie wykorzystana.

Zgodnie z zapisami Programu pkt IX. *Finansowanie Programu oraz warunki przyznawania gminom/powiatom środków z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych*, podmioty realizujące zadania wynikające z umów zawartych w ramach Programu, są zobowiązane do posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków z Programu, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków, zgodnie z art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Starosta wyjaśnił, że zasileń z konta bieżącego Powiatu dokonywano w celu zapłaty za faktury dotyczące COM z wydzielonego dla Programu konta bankowego. W kwestii zwrotu niewykorzystanych środków z innego niż ww. rachunek bankowy podał, że zwroty środków były dokonywane w styczniu i w maju⁴³ następnego roku. Z uwagi na brak możliwości zabezpieczenia środków finansowych w starym roku budżetowym wydatku dokonywano z rachunku bieżącego Starostwa jako zwrot dotacji wykorzystanej w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli tom I str. 267-272, 473-474, tom II str. 14-27, 156-158)

5. Brak realizacji zasad ustalonych w Polityce rachunkowości w zakresie funkcjonowania kont utworzonych w ramach rejestru *Centra opiekuńczo-mieszkalne*.

Ustalono, że Starostwo nie w każdym przypadku stosowało zasady funkcjonowania kont księgowych przyjęte w Polityce rachunkowości. Na koncie 135/FS Rachunek

⁴³ Zgodnie z pismem Wojewody.

środków pieniężnych Funduszu Solidarnościowego – COM i 853/FS Fundusze celowe – Fundusz Solidarnościowy (pozabudżetowy) w latach 2020-2021. ewidencjonowano operacje gospodarcze, które nie były przewidziane w Polityce rachunkowości Starostwa dotyczące przelewów zasilających z jego rachunku bankowego.

Zastępca głównego księgowego wyjaśniła, że w celu dokonania wydatków z wyodrębnionego rachunku bankowego (brak środków finansowych z przekazywanych transz), dokonywano zasileń tego konta z rachunku podstawowego Powiatu. Zapis w Polityce rachunkowości wynika z niedopatrzenia i błędu, że konto 135/FS koresponduje tylko z kontem 853/FS.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴ jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 15 przez przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości – rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości, zapewniające wymagania jakości sprawozdań finansowych.

(akta kontroli tom I str. 240-266, 286-289, 335, tom II str. 14-27, 318-344)

6. Brak aktualizacji Polityki rachunkowości Starostwa, w zakresie okresu przechowywania dokumentacji finansowo – księgowej związanej z realizacją Programu. Zgodnie z przywołaną Polityką w punkcie *Opis systemu służącemu ochronie danych*, przyjęto pięcioletni okres przechowywania dowodów (z wyjątkiem list wypłat wynagrodzeń), podczas gdy zgodnie z zapisami § 4 ust. 2 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, Powiat zobowiązał się do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo – księgowej związanej z realizacją Programu przez okres 10 lat, licząc od końca roku, w którym zrealizowano zadanie objęte umową.

Starosta wyjaśnił, że w Polityce rachunkowości widnieje zapis o pięcioletnim okresie przechowywania dokumentów finansowo – księgowych, który zostanie rozszerzony o zapis: „z wyłączeniem dokumentacji dotyczącej programów, których zapisy w umowach stanowią inaczej”. Wskazał, że dokumenty finansowo-księgowe dotyczące zadania realizowanego w ramach Programu będą przechowywane zgodnie z § 4 ust. 2 umowy.

(akta kontroli tom I str. 5-22, 132-150, 172-183, 207-221, tom II str. 156-182)

7. Dokonanie zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych z Programu przeznaczonych na budowę Centrum z trzydniowym opóźnieniem.

Ustalono, że zwrotu odsetek od środków przekazanych w ramach Modułu I w kwocie 52,11 zł dokonano 18 września 2020 r., pomimo, że zgodnie z zapisami aneksu do umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, zwrot odsetek bankowych powinien nastąpić w terminie do 15 września 2020 r.

Starosta wyjaśnił, że zwrotu odsetek skapitalizowanych od środków na rachunku bankowym wydzielonym do obsługi zadania dokonano z opóźnieniem z powodu niedopatrzenia.

(akta kontroli tom I str. 5-43, 267-282)

8. Nieprzekazanie Wojewodzie informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków i zaleceń wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym po kontroli COM.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

Ustalono, że pomimo obowiązku wynikającego z art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wskazanego w wystąpieniu pokontrolnym LUW nr PS-V.431.2.2023 z 8 grudnia 2023 r., Starosta nie przekazał Wojewodzie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania, informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków i zaleceń oraz o podjętych działaniach lub przyczynach nie podjęcia działań.

Starosta wyjaśnił, że pismem z dnia 21 listopada 2023 r. Powiat zobowiązał się do realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego znak PS-V.431.2.2023 z dnia 14 listopada 2023 r. i nie odniósł się do zaleceń zawartych w wystąpieniu z dnia 8 grudnia 2023 r. ze względu na ich tożsamą treść.

NIK zauważa, że argument przywołany w powyższych wyjaśnieniach nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym. Projekt wystąpienia pokontrolnego z 14 listopada 2023 r. zawiera pouczenie o prawie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, nie zostały w nim sformułowane wnioski, o których mowa w pkt III Wystąpienia pokontrolnego *Wnioski i zalecenia pokontrolne*, w tym przywołania art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej i wynikającego z niego obowiązku podjęcia działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz przekazania w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań. Ponadto udzielona przez Starostwo odpowiedź na projekt wystąpienia pokontrolnego nie wyczerpuje w całości zaleceń sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym – nie zawarto w niej informacji w zakresie realizacji wniosku o zawieranie w umowach zapisów zapewniających zapłatę przez wykonawcę zamawiającemu kar umownych za niewykonanie, nienależyte i/lub nieterminowe wykonanie umowy, z zastrzeżeniem prawa do potrącenia przedmiotowych kar umownych z należytego wykonawcy wynagrodzenia/zapłaty oraz zatrudniania w Centrum osób spełniających wymagania kwalifikacyjne zgodne z Programem już w momencie zatrudniania.

(akta kontroli tom I str. 394-421, tom II str. 156-162)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadanie polegające na utworzeniu Centrum oraz świadczenia w nim usług pobytu dziennego i całodobowego dla osób z niepełnosprawnościami zostało przez Powiat zrealizowane w terminach określonych w umowie. Ponoszone wydatki były kwalifikowalne w ramach Programu, prawidłowo udokumentowane, a wyboru dostawców dóbr i usług finansowanych ze środków Programu dokonywano na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Terminowo rozliczano otrzymane środki i sporządzano sprawozdania z realizacji zadania. Osiągnięto zakładane efekty dotyczące liczby osób z niepełnosprawnościami otrzymujących wsparcie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły realizacji zapisów Programu i umowy w zakresie: faktycznego wyodrębnienia rachunku bankowego dla środków Programu, nieskładania lub składania z opóźnieniem wniosków o wypłatę środków przewidzianych w harmonogramie, opóźnienia w przekazaniu skapitalizowanych odsetek od środków Programu, braku aktualizacji Polityki rachunkowości Starostwa w zakresie okresu przechowywania dokumentów finansowo-księgowych dotyczących Programu, naruszenia przepisów ustawy o opóźnieniach w transakcjach handlowych, niestosowania zasad funkcjonowania kont przyjętych w Polityce rachunkowości, nierzetelnej kontroli merytorycznej faktury za dostawę i montaż sprzętu AGD na potrzeby COM oraz braku odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewody sporządzone po kontroli w COM.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Terminowe sporządzanie wniosków o wypłatę środków z Funduszu oraz niezwłoczne informowanie Wojewody o zaistniałych problemach w realizacji zadania.
2. Przestrzeganie zapisów ustawy o opóźnieniach w transakcjach handlowych w zakresie naliczania odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.
3. Rzetelna kontrola merytoryczna dowodów księgowych.
4. Zgodne z przeznaczeniem dysponowanie rachunkiem bankowym wyodrębnionym dla środków COM.
5. Stosowanie zasad funkcjonowania kont określonych w Polityce rachunkowości Starostwa.
6. Aktualizacja Polityki rachunkowości Starostwa w zakresie okresu przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej Programu.
7. Przekazywanie odsetek od środków Programu zgromadzonych na rachunku bankowym wyodrębnionym dla tych środków w terminach określonych w umowie.
8. Sporządzanie odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne zgodnie z zawartym w tym wystąpieniu pouczeniem i w odniesieniu do wszystkich wskazanych w nim zaleceń i wniosków.

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Lublin, 13 września 2024 r.

Kontroler:
Iwona Pacwa
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	c59fef1cb8ac4cc69e3793a8032447ac	
Nazwa dokumentu	Wystąpienie pokontrolne po kontroli NIK nr P 24 035.pdf	
Tytuł dokumentu	Wystąpienie pokontrolne po kontroli NIK nr P 24 035	
Skrót dokumentu	f1a299dc8542ffb65dc33858dd1d7de5d8f68164094c9759c71fe71a2d137b27	
Wersja dokumentu	1.2	
Data dokumentu	2024-09-13	
Podpis	Podpisany przez	Iwona Dorota Pacwa
	Stanowisko podpisu	Iwona Pacwa (Główny specjalista kontroli państwowej) LLU
	Data podpisu	2024-09-13
	Rodzaj certyfikatu	Podpis kwalifikowany
Podpis	Podpisany przez	Edward Szempruch
	Stanowisko podpisu	Edward Szempruch (p.o. Dyrektor Delegatury) LLU
	Data podpisu	2024-09-13
	Rodzaj certyfikatu	Podpis kwalifikowany
Akceptacja	Zaakceptowany przez	Agnieszka Bury (LLU) Doradca prawny
	Data akceptacji	2024-09-13
	Wersja dokumentu akceptacji	1.0
	EZD RP 19.7.42	
Data wydruku	2024-09-13	
Autor wydruku	Banach Anna	