NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.015.04.2016
I/16/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/013 – Wykorzystanie przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego środków z dotacji na realizację programu wieloletniego „Senior-Wigor" Edycja 2015 r.[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/143/2016 z 22 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Złotowie, al. Piasta 1, 77-400 Złotów (dalej: Urząd Miejski)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Pulit[2] Burmistrz Miasta Złotowa (dalej: Burmistrz Złotowa) (dowód: akta kontroli str. 3, 11-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności[3]

Ocena ogólna

NIK pozytywnie ocenia utworzenie w 2015 r. przez Gminę Miasto Złotów i prowadzenie Dziennego Domu Pobytu Senior-Wigor dla 12 seniorów (dalej: Dom Senior-Wigor). Wydatki z tego tytułu wyniosły 130.187,77 zł, z czego 77.000 zł (59,1% całkowitych kosztów[4]) stanowiły środki z dotacji na realizację programu wieloletniego „Senior-Wigor" Edycja 2015 r.

Gmina Miasto Złotów zleciła realizację zadania Fundacji Chcemy Integracji Społecznej z siedzibą w Złotowie. Dom Senior-Wigor został wyposażony w sprzęt pozwalający na świadczenie usług na rzecz seniorów w wymaganym zakresie, a zatrudniona w nim kadra posiadała odpowiednie do tego kwalifikacje.

Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu postanowień Regulaminu konkursu[5] w zakresie: niespełnienia przez Dom Senior-Wigor minimalnych standardów warunków lokalowych, niezabezpieczenia dowozu seniorów do placówki, nieokreślenia zasad uczestnictwa seniorów w zajęciach oferowanych przez Dom, nieprzestrzegania zasad promocji projektu i zasad rozliczania dotacji w zakresie opisania dokumentów księgowych, niezapewnienie warunków do korzystania przez seniorów z wszystkich składników wyposażenia zakupionych ze środków z dotacji, a także zaprezentowania w końcowym sprawozdaniu z wykonania zadania nierzetelnych danych.

[1] Okres objęty kontrolą to lata 2015-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).
[2] Od 8 grudnia 2014 r.
[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.
[4] Zgodnie z umową nr 253/2015/WIGOR zawartą 26 października 2015 r. pomiędzy Gminą Miasto Złotów a Ministrem Pracy i Polityki Społecznej udział dotacji w całkowitych kosztach zadania wynosi nie więcej niż 80%, dalej „umowa z MPiPS".
[5] Mowa o Regulaminie otwartego konkursu ofert w ramach programu wieloletniego „Senior-Wigor" na lata 2015-2020 Edycja 2015 r., opublikowanego na stronie www.mpips.gov.pl., dalej „Regulamin konkursu".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność oferty na realizowanie zadań w ramach Programu „Senior-Wigor"

Opis stanu faktycznego

Oferta na realizację zadania w 2015 r. zleconego w ramach Programu „Senior-Wigor"[6] została złożona przez jednostkę samorządu terytorialnego – Gminę Miasto Złotów[7] w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie (30 czerwca 2015 r.), zarówno w kancelarii Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w wersji papierowej, jak również w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) w wersji elektronicznej, w generatorze ofert.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 37)

Oferta został złożona na odpowiednim druku, wskazanym w ogłoszeniu o konkursie i podpisana przez osoby uprawnione do reprezentowania Gminy, tj. przez Burmistrza i Skarbnika. Oferta była kompletna, zawierała wszystkie wymagane informacje. W ofercie pierwotnie całkowity koszt zadania zaplanowany został w wysokości 114.210 zł, z tego wnioskowaną dotacją zaplanowano pokryć wydatki w kwocie 88.970 zł (77,9%), a środkami własnymi 25.240 zł (22,1%)[8]. W całkowitych kosztach realizacji zadania przewidziano: (I) koszty adaptacji pomieszczeń – 970 zł (odnowienie ścian wewnątrz budynku), (II) koszty wyposażenia pomieszczeń – 70.000 zł, (III) koszty funkcjonowania placówki – 41.500 zł, (IV) koszty osobowe - 24.611,64 zł, (V) koszty obsługi zadania – 10.602 zł i (VI), inne koszty - w tym promocji projektu i działania informacyjne – 4.100 zł. Gmina podała, że wydatki określone w kosztorysie w dziale II, III (częściowo), IV i V będą generowane za sprawą umowy zawartej pomiędzy Gminą a operatorem zadania publicznego, który będzie wyłoniony na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

(dowód: akta kontroli, str. 6-36)

W części merytorycznej oferty następująco opisano spełnienie kryteriów konkursu:
- dochód na jednego mieszkańca, przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2015 r. (wskaźnik Gg), wyniósł 1.194,59 zł, a gminny wskaźnik przyjęty dla kraju w 2015 r. wyniósł 1.435,18 zł;
- na 26 czerwca 2015 r. liczba mieszkańców Gminy wyniosła 17.943, z tego na koniec 2015 r. - 279 osób będzie mogło osiągnąć wiek 60 lat, 110 osób będzie mogło osiągną 70 lat, 89 osób będzie mogło osiągnąć 80 lat; na pobyt stały zameldowanych było 4.209 osób w przedziale wiekowym od 60 do 80 lat; odsetek osób w wieku 60+ wynosił 23,39%;
- jednym z celów strategicznych ustalonych w Strategii Rozwoju Gminy Miasto Złotów na lata 2011-2020 jest rozwój usług dla osób starszych i niepełnosprawnych, budowanie spójności społecznej oraz przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego; realizacja tego celu ma polegać na wprowadzeniu efektywnych form pomocy dla osób starszych i niepełnosprawnych i utworzeniu ośrodków wsparcia;
- Miasto nie posiada w swoich strukturach domów i zakładów opieki społecznej oraz ośrodków wsparcia;
- planowana do objęcia wsparciem liczba osób wynosi 30.

(dowód: akta kontroli, str. 24-28)

[6] Program ogłoszony w uchwale nr 34 Rady Ministrów z 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor" na lata 2015-2020 (M.P. z 2015 r. poz. 341), zwany dalej Programem.
[7] Dalej „Gmina".
[8] W drugim kosztorysie (przesłanym do MPiPS 5 października 2015 r.) całkowity koszt zadania zaplanowany został w wysokości 151.783,64 zł, z tego do sfinansowania z dotacji w wysokości 88.970 zł (58,6%), ze środków własnych w wysokości 59.363,84 zł (39,1%) i ze środków z innych źródeł w wysokości 3.450 zł (2,3%).

W ofercie Gmina wskazała, że miejscem realizacji zadania będzie parter budynku należącego do Parafii Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny w Złotowie. W skład pomieszczeń przeznaczonych na Dom Senior-Wigor będzie wchodzić: przedsionek z przeznaczeniem na szatnie, korytarz wewnętrzny o powierzchni 30 m^2, dwa pokoje o powierzchni 59,5 m^2 każdy, łazienka przystosowana dla osób niepełnosprawnych oraz kuchnia (13,5 m^2). Planowano zatrudnienie kadry posiadającej odpowiednie kwalifikacje, w tym na 15 seniorów zaplanowano zatrudnienie: opiekuna (1 etat), terapeutę zajęciowego (1 etat) oraz w zależności od potrzeb: pedagoga/psychologa, fizykoterapeutę i pielęgniarkę.

(dowód: akta kontroli, str. 29-32)

Uwaga dotycząca kontrolowanej działalności

NIK zwraca uwagę, że obiekt przewidywany do adaptacji na Dom Senior-Wigor nie spełniał minimalnych standardów warunków lokalowych przewidzianych w cz. A pkt II.2 Regulaminu konkursu (ustalenia w tym zakresie zostały opisane w obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego), gdyż nie posiadał wszystkich wymaganych pomieszczeń.

Ustalone nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Złożona przez Gminę Miasto Złotów oferta o dofinansowanie w ramach Programu „Senior-Wigor" spełniała podstawowe kryteria formalne wejścia do systemu dotacyjnego „Senior-Wigor. Treść merytoryczna oferty jednak nie w pełni odpowiadała założeniom konkursu z uwagi na niespełnianie przez planowany do adaptacji obiekt minimalnych warunków lokalowych określonych dla Dziennego Domu Senior-Wigor.

2. Spełnienie minimalnych standardów przez Dzienny Dom Senior-Wigor wynikających z postanowień Programu

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina zleciła[9] realizację zadania publicznego pod nazwą „Utworzenie oraz prowadzenie dziennego Domu Pobytu Senior-Wigor w Złotowie" organizacji pozarządowej, tj. Fundacji CIS - Chcemy Integracji Społeczeństwa z siedzibą w Złotowie. Została ona wybrana w otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w terminie od 1 października do 31 grudnia 2015 r. Rada Fundacji CIS w dniu 30 września 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Dziennego Domu Pobytu Senior-Wigor w Złotowie. Regulamin organizacyjny Dziennego Domu Senior-Wigor został ustalony przez Fundację CIS i wprowadzony w życie uchwałą jej Zarządu z 12 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 377-452, 497-498, 572)

2.2. Pomieszczenia, w których został utworzony Dom Senior-Wigor Gmina wynajmowała od Parafii Rzymskokatolickiej na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego, zawartej 30 września 2015 r. na okres od 1 października 2015 r. do 30 lipca 2018 r. W umowie tej wynajmujący oddał w najem Gminie zespół pomieszczeń obejmujących na parterze korytarz o pow. 27,9 m^2, sale o pow. 56,7 m^2 i 56,1 m^2, łazienkę o pow. 10,1 m^2 oraz w części piwnicznej kuchnię o pow. 12,47 m^2 na cele użytkowe związane z prowadzeniem Domu Senior-Wigor w Złotowie. W protokole zdawczo-odbiorczym spisanym 1 października 2015 r. pomiędzy Gminą a Parafią, postanowiono że wynajmujący udostępnia nieodpłatnie w godzinach otwarcia ośrodka jedno pomieszczenie usytuowane na parterze obiektu (o pow. 16,47 m^2) w celu zorganizowania i przeprowadzania w nim - zgodnie z minimalnymi standardami warunków lokalowych dla Domu Senior-Wigor - terapii

[9] Umowa nr PFSiT.524.40.2015 o powierzenie zadania publicznego została zawarta 30 września 2015 r., zwana dalej „umową z Fundacją CIS".

indywidualnej lub poradnictwa rozumianego jako szeroko pojęta praca socjalna oraz do wykorzystania jako np. pokój pielęgniarski. Ustalono ponadto, że Gmina nie może wstawiać do tego pomieszczenia innych nowych przedmiotów oraz, że pomieszczenie to będzie wykorzystywane przez Parafię na działalność związaną z poradnictwem w godzinach popołudniowych między 16.00 a 19.00. Również w protokole tym postanowiono, że personel ośrodka oraz podopieczni mogą nieodpłatnie korzystać z ogrodu bez ograniczeń.

(dowód: akta kontroli, str. 38-46)

W trakcie oględzin Domu Senior-Wigor, przeprowadzonych przez kontrolera NIK w dniach 7 i 13 grudnia 2016 r. ustalono, że posiada on sześć pomieszczeń, w tym:

- jedno pomieszczenie na parterze ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła pełniące funkcję sali spotkań, jadalni, którego podłogi wykonane były z desek drewnianych; w pomieszczeniu tym wydzielony był aneks kuchenny wyposażony w zestaw mebli kuchennych, chłodziarkę, zmywarkę i kuchnię z piecykiem;
- jedno pomieszczenie na parterze do utrzymania lub zwiększenia aktywności ruchowej wyposażone w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów; w pomieszczeniu znajdowały się m.in. cztery wyścielane fotele, trzy kanapy trzyosobowe, ława, telewizor, radio, drukarka, zestaw wypoczynkowy, sprzęt do rehabilitacji, w tym m.in. kabina UGUL, rotory, stół rehabilitacyjny, drabinka gimnastyczna, tablica do ćwiczeń manualnych, dyski sensoryczne, piłki do rehabilitacji;
- jedno pomieszczenie na parterze do terapii indywidualnej lub poradnictwa, którego wyposażenie stanowiło biurko, krzesło, ława, dwa fotele i meblościanka;
- korytarz na parterze, pełniący funkcję szatni dla seniorów, wyposażonej w indywidualne szafki,
- łazienkę z dwoma toaletami i umywalkami,
- pomieszczenie w części piwnicznej, w którym przechowywane było wyposażenie zakupione ze środków z dotacji, w tym m.in.: pralka, kuchenka mikrofalowa, suszarka do bielizny i deska do prasowania.

Przy budynku, w którym prowadzony był Dom Senior-Wigor położony był ogród, do którego prowadziły dwa wejścia. Jedno z nich prowadziło wąskimi, betonowymi schodami, bez poręczy, nieprzystosowanymi dla osób starszych. Do drugiego wejścia wyłożonego kostką chodnikową można było przejść szerokim betonowym zejściem, posiadającym co ok. 2 m. stopnie lub można było dojść chodnikiem, naokoło.

W trakcie oględzin przeprowadzonych 7 grudnia 2016 r. w zajęciach Domu uczestniczyło 15 senorów przy obsadzie czteroosobowej kadry: kierownika Domu, pełniącego jednocześnie stanowisko pielęgniarki, opiekuna medycznego, terapeuty i pedagoga. Na budynku przy wejściu do Domu wisiała tablica z napisem „Dzienny Dom Opieki Senior-Wigor", opatrzona logo Programu Senior-Wigor.

(dowód: akta kontroli, str. 47-50, 512-526)

2.3. Według sprawozdania z realizacji zadania przez Fundację CIS w 2015 r., Dom Senior-Wigor świadczył usługi dla 12 seniorów od poniedziałku do piątku w zakresie ustalonym w Regulaminie konkursu, świadcząc usługi: socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, sportowo-rekreacyjne, aktywności ruchowej, aktywizujące społecznie i terapii zajęciowej. Potwierdzeniem uczestnictwa seniorów w zajęciach Domu w październiku, listopadzie i grudniu 2015 r. były listy obecności.

(dowód: akta kontroli, str. 111-119, 465-466)

2.4. W 2015 r. stan zatrudnienia kadry Domu Senior-Wigor spełniał minimalne standardy zatrudnienia ustalone w Regulaminie konkursu. Na 12 seniorów zatrudnionych było dwóch opiekunów medycznych na cały etat, w tym jeden od 14 a drugi od 19 października, rehabilitant na 1/5 etatu, psycholog na 5 h/tydzień i pielęgniarka 2 h/dzień. Jeden z opiekunów medycznych posiada również kwalifikacje terapeuty zajęciowego i opiekuna osób starszych, a drugi z opiekunów był w trakcie uzyskiwania kwalifikacji terapeuty zajęciowego. Zatrudniona przez Fundacje CIS kadra posiadała odpowiednie kwalifikacje, spełniające kryteria określone przez Gminę. Wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych przy realizacji zadania mieściła się w limitach ustalonych w kosztorysie zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 97, 108-119, 382. 467-469)

2.5. Rada Miejska w Złotowie w dniu 31 sierpnia 2015 r. uchwaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior-Wigor.

(dowód: akta kontroli, str. 110)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Warunki lokalowe Domu Senior-Wigor nie spełniały minimalnych standardów ustalonych w cz. A pkt II.3 Regulaminu konkursu. Na osiem pomieszczeń wymaganych Regulaminem, Dom Senior-Wigor dysponował tylko czterema spełniającymi te standardy. Nie zapewniono: pomieszczenia lub pomieszczeń kuchennych, wyposażonego w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku przygotowanego przez seniorów, a aneks kuchenny umieszczono w pomieszczeniu pełniącym funkcję sali spotkań, jadalni; pomieszczenia klubowego z biblioteczką i prasą, wyposażonego w sprzęt RTV, komputer z dostępem do Internetu, kanapy i fotele; pomieszczenia do odpoczynku z pięcioma miejscami do leżenia i pokoju pielęgniarskiego. Ponadto łazienka nie była wyposażona w toalety z uchwytami, w odpowiednio przystosowane umywalki, w prysznic z krzesełkiem i uchwytami, w wydzielone miejsce na pralkę i odpowiednio wyposażone miejsce do prasowania oraz tylko jedna z toalet posiadała odpowiednią przestrzeń manewrową.

(dowód: akta kontroli, str. 47-48)

Zastępca Burmistrza w powyższej sprawie wyjaśniła, że w minimalnych standardach lokalowych Domu Senior-Wigor wymienia się szereg pomieszczeń niezbędnych do funkcjonowania Domu, jednak z zapisów nie wynika by musiały być to pomieszczenia odrębne. Z wyjaśnień wynika, że trzy pomieszczenia Dziennego Domu w Złotowie pełnią różne funkcje. Pomieszczenie ogólnodostępne ze stołami i krzesłami pełni rolę jadalni z aneksem kuchennym i pomieszczenia klubowego. Funkcje wyodrębnionego pomieszczenia dla pracy samodzielnej, wymagającej spokoju, pełni szeroki hol, w którym ustawiono kanapy. Rozstawione w każdym pomieszczeniu kanapy i leżanki są wykorzystywane do wypoczynku w zależności od rozkładu zajęć. Jedno z pomieszczeń pełni funkcję pokoju pielęgniarskiego i pokoju do rozmów indywidualnych. Ponadto wyjaśniła, że uchwyty przy toalecie zostały zakupione[10] i w ciągu kilku dni zostaną zamontowane. Brak prysznica w łazience wyjaśniła tym, że seniorzy uczestniczący w zajęciach Domu nie odczuwają braku prysznica, a brak w łazience pralki i miejsca do prasowania - brakiem w niej miejsca.

(dowód: akta kontroli, str. 494)

[10] Fakturę z 6 grudnia 2016 r. za zakup uchwytów załączono do wyjaśnień.

Wyjaśnienia zastępcy Burmistrza nie są jednak wystarczające. Ministerstwo na stronie senior.gov.pl[11] udzieliło bowiem wyjaśnień o następującej treści: „Na chwilę obecną treść Programu „Senior-WIGOR" określa zamknięty katalog wymagań lokalowych, które muszą być spełnione przez Dzienny Dom „Senior-WIGOR" odnośnie ilości pomieszczeń. Obecnie Program nie przewiduje możliwości odstępstwa od zapisanych wymogów. Powstająca placówka musi spełniać wskazane kryteria. Jakiekolwiek zmiany w tej kwestii są możliwe po ewentualnej ewaluacji Programu".

2) Z naruszeniem postanowień Regulaminu konkursu (cz. A pkt II.2) Gmina nie określiła zasad uczestnictwa seniorów w zajęciach oferowanych przez placówkę „Senior-Wigor". W wyjaśnieniach w tej sprawie zastępca Burmistrza podała, że w każdym organizowanym przez Gminę konkursie ofert na wyłonienie operatora Domu zamieszczana jest informacja na temat rodzaju usług, jakie powinny być zapewnione w związku z jego funkcjonowaniem. Ponadto Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) wstępnie za pomocą przeprowadzonego wywiadu środowiskowego określa niektóre formy zajęć/pomocy jakie powinny zostać w pierwszej kolejności zapewnione.

(dowód: akta kontroli, str. 485)

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem nie usprawiedliwiają przyczyn nieokreślenia zasad uczestnictwa seniorów w zajęciach oferowanych przez Dom, do czego Gmina była zobowiązana postanowieniami Regulaminu konkursu.

3) Gmina w 2015 r. nie zapewniła dowożenia seniorów, w szczególności mających trudności w poruszaniu się, pomimo takiego obowiązku ustalonego w cz. A pkt II.2 Regulaminu konkursu. Zastępca Burmistrza w wyjaśnieniach w tej sprawie podała, że MOPS nie zakwalifikował nikogo do dowozu zorganizowanego. Ponadto podała, że jedna z seniorek korzystała z pomocy opłacanej przez MOPS opiekunki, która ją codziennie dowoziła do Domu. Pozostali uczestnicy przybywali samodzielnie lub dowożeni byli przez członków rodziny. Od 2016 r., jak podała w wyjaśnieniach zastępca Burmistrza, ośmiu seniorów korzysta z dowozu do Domu zorganizowanego przez Fundację CIS prowadzącą tą placówkę[12].

(dowód: akta kontroli, str. 493, 501-511)

4) Z naruszeniem zasady należytej staranności oraz rzetelności Burmistrz i Skarbnik Miasta Złotowa, w imieniu Gminy zawarli umowę z Fundacją CIS w sprawie powierzenia jej zadania - utworzenia i prowadzenia w 2015 r. Domu Senior-Wigor. Treść tej umowy była bowiem niepełna, gdyż nie wpisano do niej pełnego brzmienia postanowień § 7 umowy. Zastępca Burmistrza sprawę tą wyjaśniła błędnym wydrukiem treści tej umowy, czego w momencie podpisanie nikt nie zauważył.

(dowód: akta kontroli, str. 484, 518-519)

Ocena cząstkowa

W Domu Senior-Wigor zatrudniona została odpowiednio wykwalifikowana kadra świadcząca seniorom usługi w wymaganym zakresie. Sam Dom nie spełnia jednak minimalnych standardów warunków lokalowych określonych w Regulaminie konkursu dla Domu Senior-Wigor. Nieprawidłowością było również niezabezpieczenie przez Gminę dowożenia seniorów do Domu oraz nieokreślenie zasad uczestnictwa seniorów w zajęciach oferowanych przez tę placówkę.

---

[11] http://senior.gov.pl/program_senior_wigor/strona/58 strona internetowa Departamentu Polityki Senioralnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; pytanie nr 8 o treści: „Czy jest konieczność spełnienia wszystkich wymogów lokalowych zapisanych w treści Programu „Senior-WIGOR"?".

[12] Na potwierdzenie tego faktu przedłożono faktury za przewóz osób w 2016 r. (w m-c I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI), wystawione przez firmę transportową na Fundacje CIS.

3. Wykorzystanie i ewidencja wyposażenia zakupionego w ramach Programu „Senior-Wigor”

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie umowy nr 253/2015/WIGOR zawartej 26 października 2015 r. z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej[13], Gminie została przyznana dotacja z Programu Senior-Wigor w wysokości 88.970 zł, stanowiąca 58,6% całkowitych kosztów zadania (wynoszących 151.783,64 zł). Ostatecznie całkowity koszt zadania wyniósł 130.187,77 zł, z czego koszty w wysokości 77.000 zł (59,1% całkowitych kosztów) zostały pokryte środkami z dotacji. Niewykorzystane środki z dotacji w wysokości 11.970 zł Gmina przelała na konto MPiPS w dniu 14 stycznia 2016 r.[14].

(dowód: akta kontroli, str. 51-63, 98, 499-500)

3.2. Wkład własny Gminy w wysokości 53.187,77 zł przeznaczony został na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Domu, kosztów obsługi zadania, w tym kosztów administracyjnych oraz kosztów promocji projektu i działań informacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 138-144)

3.3. Zgodnie z postanowieniami cz. A. pkt IV.2 Regulaminu konkursu środki z dotacji w wysokości 70.000 zł zostały przeznaczone na zakup wyposażenia Dziennego Domu Senior-Wigor, a 7.000 zł na sfinansowanie kosztów zatrudnienia dwóch opiekunów[15]. Nie stwierdzono sfinansowania środkami z dotacji kosztów niekwalifikowanych, których katalog został ustalony w cz. A pkt IV.5 Regulaminu konkursu.

(dowód: akta kontroli, str. 111-119, 135-141)

W umowie z Fundacją CIS zawarte zostały postanowienia zobowiązujące Fundację do zwrotu zakupionego wyposażenia wraz z załączoną dokumentacją po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 445)

3.4. Na dzień 31 grudnia 2015 r. Fundacja CIS przeprowadziła spis z natury całego wyposażenia sfinansowanego środkami z dotacji. Spisem wartościowo-ilościowym objęto pozostałe środki trwałe o wartości ogółem 60.205,64 zł, a spisem ilościowym objęto pozostałe zakupione wyposażenie.

(dowód: akta kontroli, str. 476-480)

3.5. W Urzędzie ewidencja księgowa środków dotacji, wydatków i kosztów zadania była prowadzona na koncie 130-2020 (dochody z dotacji), na którym ujęto wpływ środków z dotacji (88.970 zł) i zwrot niewykorzystanych środków dotacji (11.970 zł), na koncie 130 - wydatki wg klasyfikacji budżetowej wydatków i na kontach zespołu „4”, na których ujęto odpowiednio wydatki (9.872,34 zł) i koszty (10.253,64 zł) zadania poniesione bezpośrednio przez Urząd[16] oraz na koncie 224, na którym ujęto przekazane środki z dotacji do Fundacji CIS (141.040 zł) i rozliczenie przez nią niewykorzystanych środków z dotacji (19.654,51 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 485-486, 499, 527-528, 533, 541-543, 550, 571, 573-575)

Dokumenty księgowe, potwierdzające koszty zadania na łączną kwotę 120.421,63 zł zostały wystawione i opłacone przez Fundację CIS i ujęte w jej księgach rachunkowych. Pozostałe rozliczone koszty zadania, na łączną kwotę 9.766,14 zł były

---

[13] Dalej umowa z MPiPS.

[14] W umowie z MPiPS termin zwrotu niewykorzystanej dotacji ustalono do 15.01.2016 r.

[15] Zgodnie z postanowieniami Regulaminu konkursu z dotacji mogą być dofinansowane działania związane z bieżącym utrzymaniem Dziennego Domu w wysokości nie większej niż 200 zł na jedno miejsce miesięcznie; w przypadku Domu w Złotowie limit ten kształtował się następująco: za X/2015 r. – 11x200 zł, za XI/2015 r. – 12x200 zł, za XII/2015 r. – 12 x200 zł; w sumie – 7.000 zł.

[16] W rozliczeniu zadania zostały ujęto koszty w wysokości 9.766,14 zł; nie uwzględniono natomiast w sprawozdaniu kosztów wysyłki dokumentacji Senior-Wigor (106,2 zł) i kosztów ogłoszeń, jednego o naborze pracownika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i o zapisach do Dziennego Domu (381,3 zł).

udokumentowane dowodami księgowymi wystawionymi na Gminę i opłacone przez nią i zostały ujęte w księgach Urzędu.

Dokumenty potwierdzające poniesione przez Fundację koszty posiadały adnotację: „płatne ze środków gminy Miasto Złotów w wysokości (…). Dotyczy umowy (tutaj podano numer umowy zawartej z Gminą, na podstawie której Fundacja uzyskała dotację na prowadzenie Domu Senior-Wigor) zawartej w dniu (data umowy zawartej z Gminą). Zadanie pn. „Utworzenie oraz prowadzenie DDO Senior-Wigor”.”. Ponadto na dokumentach tych podana była pozycja kosztorysu zadania załączonego do umowy z Fundacją, a nie kosztorysu zadania stanowiącego załącznik do umowy zawartej pomiędzy Gminą a MPiPS.

Dokumenty potwierdzające koszty zadania poniesione przez Gminę posiadały adnotację o treści: „Rozliczono ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie umowy dotacji nr 253/2015/WIGOR z dnia 26.10.2015 r. w kwocie …. w tym ze środków własnych ….”. Nie wskazano na nich pozycji kosztorysu zadania.

Powyższe dokumenty księgowe posiadały odpowiednie adnotacje o zatwierdzeniu do zapłaty, o ich sprawdzeniu i dekretacji oraz o przeznaczeniu zakupionego towaru/usługi, z tym, że w przypadku dokumentów Fundacji opisów tych dokonali jej przedstawiciele, a dokumentów Urzędu – jego przedstawiciele.

(dowód: akta kontroli, str. 145-376, 528-568, 576)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Niezapewnienie warunków do korzystania przez seniorów z kuchenki mikrofalowej, pralki, deski do prasowania, suszarki do bielizny i routera wifi zakupionych ze środków dotacji przeznaczonej na wyposażenie Domu Senior-Wigor, naruszało postanowienia cz. A pkt IV.2 Regulaminu konkursu. W trakcie oględzin sprzęt ten, poza routerem, był przechowywany w pomieszczeniu w części piwnicznej, nieudostępnionej pensjonariuszom Domu. Zakupiony natomiast router wifi nie został zainstalowany; w trakcie oględzin przechowywano go w szafie w kartonie.

(dowód: akta kontroli, str. 49)

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza pralka, mikrofalówka, deska do prasowania i suszarka do bielizny nie są wykorzystywane bo nie było takiej potrzeby. Sprawę niezainstalowania routera wifi zastępca Burmistrza wyjaśniła tym, że internet w Dziennym Domu pochodzi z dwóch źródeł, drugim jest modem sieci PLUS, który udostępnił prezes Fundacji CIS. Dodała ponadto, że seniorzy preferują metody analogowe wymiany informacji, poszerzania wiedzy, zdobywania wiadomości.

(dowód: akta kontroli, str. 494)

2) Zarówno dokumenty księgowe potwierdzające poniesione koszty zadania przez Fundację CIS, jak i dokumenty potwierdzające koszty sfinansowane przez Gminę nie posiadały opisu wymaganego postanowieniami cz. B pkt I.2 Regulaminu konkursu o treści: „Operacja dotyczy realizacji zadania (nazwa zadania) ….., zgodnie z zawartą umową nr …… z dnia ……. , w przypadku aneksu do umowy należało dopisać: oraz zgodnie z Aneksem nr …. z dnia … „. Ponadto dokumentów potwierdzających koszty zadania poniesione przez Fundację CIS nie opatrzono opisem w jakiej części (kwotowo) została należność z faktury/rachunku opłacona ze środków pochodzących z dotacji Programu „Senior-Wigor”, a z jakiej ze środków własnych. W trakcie kontroli NIK sporządzono kopię wszystkich dowodów księgowych potwierdzających koszty zadania poniesione przez Fundację CIS i opatrzono je adnotacją o przywołanej treści.

(dowód: akta kontroli, str. 145-376, 487, 528-568)

W wyjaśnieniach w tej sprawie Zastępca Burmistrza nie odniosła się do przyczyn braku wymaganych opisów na dowodach księgowych. Podała natomiast, że uznając

zasadność braku bezpośredniego powiązania pomiędzy wydatkami dokonanymi przez Fundację CIS, a dotacją otrzymaną z MPiPS, w trakcie kontroli wykonano kserokopię wszystkich dowodów księgowych stanowiących podstawę dokonania wydatku w ramach dotacji udzielonej Fundacji i opatrzono kopie wymaganym opisem. Dokumenty te będą przechowywane w Urzędzie, jako załączniki do rozliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 576)

3) Z naruszeniem postanowień § 6 umowy z MPiPS oraz Regulaminu konkursu (cz. A pkt. VIII.1) materiały wytworzone w wyniku realizacji zadania nie zostały opatrzone w widocznym miejscu nadrukiem: „Projekt dofinansowany ze środków Programu Wieloletniego „Senior-Wigor" na lata 2015-2020" oraz nie zawierały w widocznym miejscu logo Programu. Brak tych informacji może skutkować uznaniem za niekwalifikowalne koszty związane z ich wytworzeniem. Brak nadruku i logo stwierdzono na wnioskach o przyjęcie do Domu, na stronie internetowej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie, informującej o Programie Senior-Wigor[17], na banerze informacyjnym oraz na dwóch ogłoszeniach opublikowanych w gazecie o przyjmowaniu zapisów do Domu. Listy obecności uczestników Dziennego Domu za okres od października do grudnia 2015 r. oraz tablica informacyjna zawieszona na budynku Domu nie zostały natomiast opatrzone odpowiednim nadrukiem.

(dowód: akta kontroli, str. 111-133, 473-475, 522, 553, 563, 566)

Zastępca Burmistrza w wyjaśnieniach w powyższej sprawie nie wskazała przyczyn braku odpowiedniego nadruku i logo na wytworzonych materiałach. Podała natomiast, że strony MOPS, o których mowa w wyjaśnieniach zostały opatrzone w wymagany nadruk i logo.

(dowód: akta kontroli, str. 485)

Ocena cząstkowa

Gmina sfinansowała środkami z dotacji zakup wyposażenia, będącego na stanie Domu Senior-Wigor, jednakże nie zapewniono warunków do korzystania przez seniorów z część z tego wyposażenia. Całkowite koszty utworzenia i prowadzenia Domu zostały udokumentowane dowodami księgowymi, na których opisy nie spełniały warunków określonych w Regulaminie konkursu dla uznania tych wydatków. Również nie przestrzegano zasad promocji projektu, ustalonych w tym Regulaminie, co w konsekwencji może skutkować nieuznaniem wydatków poniesionych na ten cel za kwalifikowane.

4. Sprawozdawczość oraz prawidłowość rozliczeń środków uzyskanych z dotacji na realizowanie zadań Programu „Senior-Wigor"

4.1. Wersję elektroniczną sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego Gmina przesłała do MPiPS w terminie, tj. w dniu 1 lutego 2016 r., a wersję papierową w dniu 19 lutego 2016 r. Korektę tego sprawozdania wysłano 21 kwietnia 2016 r. (przyczyną korekty była błędnie podana data zapłaty dla jednego z dokumentów). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK sprawozdanie nie zostało zatwierdzone przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli, str. 74-107, 484, 489)

[17] Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK zamieszczony na stronie internetowej http://www.mopszlotow.pl/page.php?idd=34 wniosek o przyjęcie do Dziennego Domu oraz informacje MOPS o Programie opatrzono logo Programu i odpowiednim nadrukiem.

4.2. Zgodnie z opisem wykonania zadania w części merytorycznej sprawozdania, zaplanowane do realizacji poszczególne działania zostały wykonane. Stwierdzenie to potwierdzają ustalenia opisane w pkt 2 i 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Z zaplanowanych do realizacji kosztów zadania nie zrealizowano: kosztów odnowienia ścian wewnętrznych obiektu w wysokości 970 zł, nie zatrudniono osoby do sprawowania pomocy kuchennej oraz wykonywania porządków za wynagrodzeniem w wysokości 2.295 zł, nie zrealizowano w całości kosztów promocji i działań informacyjnych w wysokości 2.398 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 98)

Na podstawie porozumienia nr 104/4/2016/WIGOR zawartego 5 grudnia 2016 r. z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Gmina uzyskała dofinansowanie zadania realizowanego w ramach Programu Wieloletniego „Senior-Wigor" na lata 2015-2020 Edycja 2016 Moduł II „Zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior-Wigor" w wysokości 42.800 zł. Termin realizacji zadania został ustalony na okres od 4 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Prowadzenie Domu Senior-Wigor w Złotowie, w 2016 r. powierzono ponownie Fundacji CIS wybranej w otwartym konkursie ofert na realizację tego zadania publicznego. Gmina zobowiązała się przekazać Fundacji na realizację zadania środki w wysokości 232.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 577-603)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Wykazane w sprawozdaniu dokumenty księgowe, potwierdzające poniesione koszty nie zostały opisane w sposób umożliwiający ich identyfikację z pozycjami kosztorysu zadania (cz. II pkt 1 sprawozdania), jak i z tymi pozycjami wykazanymi w zestawieniu faktur i rachunków (cz. II pkt 4 sprawozdania). Naruszało to postanowienia Regulaminu konkursu (cz. B pkt I.1). Odpowiednie opisy zostały naniesione w trakcie kontroli NIK, ale tylko na części dokumentów - na kopiach dowodów księgowych, potwierdzających koszty zadania poniesione przez Fundację CIS. Zastępca Burmistrza nie wyjaśniła przyczyn braku wymaganych opisów na dowodach księgowych[18].

(dowód: akta kontroli, str. 76-85, 145-376, 487, 529-568, 576)

2) W zestawieniu faktur i rachunków, będącym częścią składową sprawozdania końcowego z wykonania wydatków, dla 13 dokumentów podane zostały nieprawidłowe daty zapłaty należności z nich wynikających. Zastępca Burmistrza sprawę tą wyjaśniła omyłkowym przypisaniem tych dat do elektronicznego formularza sprawozdania.

(dowód: akta kontroli, str. 102-104, 210-217, 308, 313-320, 323, 328,332 493)

Ocena cząstkowa

Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania Gmina złożyła w terminie. Niemniej jednak, dane w nim ujęte zostały zaprezentowane nierzetelnie, a dokumenty księgowe potwierdzające wykazane w sprawozdaniu koszty zadania i wydatki na jego realizację nie posiadały opisów umożliwiających ich czytelną identyfikację z odzwierciedlonymi w sprawozdaniu pozycjami kosztorysu, odpowiednio w kosztorysie zadania oraz analogicznie - w zestawieniu faktur (rachunków).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19], wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia:

[18] Wyjaśnienia zastępcy Burmistrza przytoczone na str. 9-10 pod pkt 2 Ustalonych nieprawidłowości.
[19] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz.677.

1) spełniania przez Dzienny Dom Senior-Wigor minimalnych standardów lokalowych określonych dla takiego typu placówki,
2) przestrzegania zasad promocji projektu w zakresie umieszczania odpowiedniego nadruku i logo na wytwarzanych materiałach w ramach projektu Senior-Wigor,
3) ustalenia zasad uczestniczenia seniorów w zajęciach oferowanych przez Dom,
4) przestrzegania zasad rozliczania dotacji w zakresie dokonywania wymaganych opisów na dowodach potwierdzających poniesione koszty, w tym identyfikujących umowę na podstawie której przyznana została Gminie dotacja oraz pozycje kosztorysu zadania, jak również wskazujących w jakiej części zostały one opłacone z dotacji, a w jakiej ze środków własnych Gminy,
5) złożenia korekty sprawozdania z realizacji zadania publicznego w 2015 r., zawierającej prawidłowe daty zapłaty należności wynikających z dokumentów ujętych w sprawozdaniu w „Zestawieniu faktur (rachunków)".

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 4 stycznia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler	Dyrektor
Joanna Jóźwiak Główny specjalista kontroli państwowej	z up. Tomasz Nowiński Wicedyrektor