



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 411.015.05.2016
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”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Sylwia Zakrzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/148/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, Rynek 1, 62-020 Swarzędz

Kierownik jednostki
kontrolowanej Marian Szkudlarek, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania podjęte przez Gminę Swarzędz w związku z pozyskaniem i wykorzystaniem dotacji przeznaczonej na uruchomienie Dziennego Domu „Senior-WIGOR” w Swarzędzu (dalej: DD „Senior-WIGOR” lub Dom).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizując to zadanie publiczne Gmina Swarzędz (dalej: Gmina) wypełniła wymagania określone w Ramowej Umowie zawartej z ówczesnym Ministrem Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister). Zgodnie ze złożoną ofertą i zawartą umową, Gmina terminowo oraz w wymaganym zakresie uruchomiła Dom. Sprawozdanie końcowe zawierało wszystkie wymagane informacje, a udział dotacji w całości zadania nie przekroczył 80 % wartości zadania publicznego. NIK pozytywnie ocenia dochowanie terminu zakończenia realizacji zadania wskazanego w umowie (tj. 31 grudnia 2015 r.) oraz terminu zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji. Zrealizowany zakres rzeczowy - rodzaj pomieszczeń DD „Senior- WIGOR”, spełniał wymogi podane w Regulaminie Otwartego Konkursu Ofert w Ramach Programu Wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 edycja 2015 (dalej: Program). Wyposażenie pomieszczeń Domu (za wyjątkiem dwóch przypadków) było zgodne z wymogami Programu oraz posiadaną przez Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu (dalej: Urząd) dokumentacją. Osoby świadczące usługi na rzecz seniorów posiadały właściwe przygotowanie i rzetelnie wykonywały obowiązki, zapewniając seniorom udział w różnych formach zaspokajania potrzeb towarzyskich, kulturalnych, terapii zajęciowej oraz ułatwiały podtrzymywanie kontaktów w środowisku lokalnym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niespełnienia niektórych, określonych w Programie, wymogów odnoszących się do warunków lokalowych Domu; nieprzeprowadzenia przez kierownika Domu inwentaryzacji składników majątkowych; niewykonania postanowień uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu dnia 24 listopada 2015r. w sprawie wyodrębnienia działającego w ramach struktur Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu Miejsko-Gminnego Ośrodka Wsparcia,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli 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 ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

przekształcenia go i utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu, w zakresie przekazania (w zarząd) na stan Domu mienia wskazanego w tej uchwale; protokolarnego przekazania dopiero po 4 miesiącach od daty utworzenia Domu lokalu wykorzystywanego do prowadzenia statutowej działalności przez ten Dom i po 12 miesiącach składników mienia zakupionych ze środków z dotacji; prowadzenia ewidencji księgowej i dokumentacji finansowo-księgowej zadania z naruszeniem wymogów określonych w Programie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W wyniku zaproszenia przez ówczesnego Ministra jednostek samorządu terytorialnego do udziału w otwartym konkursie ofert na najlepsze projekty dofinansowywane w 2015 r. ze środków Programu Wieloletniego „Senior-WIGOR”, Gmina złożyła w dniu 30 czerwca 2015 r. swoją ofertę (otrzymała ona numer 242). Oferta złożona została do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie oraz na druku wskazanym w tym ogłoszeniu. Aktualizacja opisu poszczególnych działań/harmonogramu/kosztorysu sporządzona została dnia 22 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 201-217,218-229)

1.2. Złożoną ofertę podpisał Burmistrz i Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu, tj. osoby uprawnione do złożenia oferty i realizacji zadania. Arkusz ofertowy wypełniono prawidłowo. Opisano w nim grupę adresatów zadania publicznego, sytuację demograficzną oraz szczegółowo uzasadniono potrzeby dofinansowania z dotacji działań związanych z realizacją zadania publicznego. Wskazano zasięg terytorialny zadania, przewidywane źródła finansowania, określono zasoby osobowe i rzeczowe oferenta oraz przedłożono kalkulację kosztów. Całkowity koszt realizacji zadania wg oferty miał wynosić 254.787,75 zł, w tym kwota przyznanej dotacji 203.250 zł, tj. 79,77% całości zadania i wkład własny w wysokości 51.537,75 zł, tj. 20,23% całości kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 201-217)

1.3. Minister w dniu 21 października 2015 r. zawarł z Gminą ramową umowę nr 242/2015/WIGOR na realizację zadania pn. DD Senior WIGOR (dalej: umowa ramowa), w której ustalono, że zadanie to zrealizowane zostanie w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2015 r., a jego całkowity koszt wynosić będzie 254.787,75 zł, w tym: dotacja 203.250 zł oraz środki własne w wysokości 51.537,75 zł stanowiące 20,23 % całości kosztów. Podany w umowie procentowy udział Gminy w kosztach tego zadania publicznego, był zgodny z kwotami podanymi w ofercie.

W okresie obowiązywania umowy ramowej nie sporządzono do niej aneksu.

(dowód: akta kontroli str. 218-229)

1.4. Dotacja w wysokości 203.250 zł wpłynęła na rachunek Urzędu w dniu 27 października 2015r.. Kwotę tą pierwotnie Gmina zaplanowała w budżecie w dniu 29 września 2015r. w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85203 – Ośrodki wsparcia, § 2020 – Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, a następnie, w dniu 24 listopada 2015r. przekwalifikowała do właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej do rozdziału 85295 – Pozostała działalność. W tych samych rozdziałach Gmina zaplanowała wydatki uwzględniając dane wykazane w kosztorysie. Ostatecznych zmian planu finansowego Urzędu

w ramach wydatków dokonano w dniu 22 grudnia 2015 r., dostosowując planowane rodzaje wydatków do poszczególnych grup paragrafów wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 284-317)

Umowy z wykonawcami zawierane były w okresie od 3 września 2015 r. do dnia 15 grudnia 2015 r., tj.:

- w dniu 3 września 2015 r. zawarta została umowa na opracowanie pełnobrańowej dokumentacji remontu budynku przeznaczonego na DD „Senior-Wigor”, położonego w Swarzędzu przy ul. Sienkiewicza 21,
- w dniu 9 listopada 2015 r. zawarta została umowa na remont i adaptację pomieszczeń budynku na cele DD „Senior – Wigor”,
- w dniu 15 grudnia 2015 r. - umowa na sprzedaż oraz dostawę sprzętu komputerowego,
- w dniu 15 grudnia 2015 r. – umowa na dostawę i montaż wyposażenia pomieszczeń DD „Senior-Wigor”.

W poszczególnych dniach następowały odbiory poszczególnych działań w zakresie realizowanego zadania publicznego, tj.:

- w dniu 5 października 2015 r. komisyjnie odebrano wielobranżowy projekt budowlany i potwierdzenie dokonania zgłoszenia robót budowlanych,
- w dniu 6 października 2015 r. - kosztorys,
- w dniach 30 listopada 2015 r. i 18 grudnia 2015 r. odebrano I i II etap robót polegających na wykonaniu remontu i adaptacji pomieszczeń DD „Senior-WIGOR”,
- w dniach 22 grudnia 2015 r. i 29 grudnia 2015 r. komisyjnie odebrano wyposażenie Domu, tj. sprzętu komputerowego oraz mebli wraz z drobnym wyposażeniem kuchni i łazienki.

(dowód: akta kontroli str. 58-178)

1.5. Ze sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego wynika, że całkowity koszt realizacji zadania wyniósł ostatecznie 250.576,29 zł, w tym koszty pokryte z dotacji wyniosły 200.063,26 zł, koszty pokryte ze środków własnych gminy 50.513,03 zł, a kwota niewykorzystanej dotacji zwrócona na konto zleceniodawcy wyniosła 3.186,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57, 256-283)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadanie publiczne pn. Dzienny Dom Senior-Wigor nie zostało zrealizowane zgodnie ze złożonym harmonogramem w zakresie remontu budynku i zakupu wyposażenia, a mianowicie:

- umowy na przeprowadzenie remontu, z dostawcami mebli i sprzętu komputerowego zostały podpisane w dniach 9 listopada 2015 r. i 15 grudnia 2015 r., podczas gdy zgodnie ze złożonym harmonogramem miały zostać podpisane do dnia 31 października 2015 r. (część I sprawozdania merytorycznego, opis realizacji zadania zgodny z częścią II pkt 8 oferty, pkt 2 tabeli),
- protokoły odbioru sprzętu komputerowego oraz wyposażenia Domu zostały podpisane odpowiednio w dniach 22 i 29 grudnia 2015 r., podczas gdy zgodnie ze złożoną ofertą środki te winny być dostarczone do dnia 15 grudnia 2015 r. (część I sprawozdania merytorycznego, opis realizacji zadania zgodny z częścią II pkt 8 oferty, pkt 4 tabeli).

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz – Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał m.in., że umowa ramowa z dnia 21 października 2015 r. na realizację zadania zleconego w ramach Programu Wieloletniego Senior – WIGOR na lata 2015 – 2020 została zawarta 21 października 2015 r. Od tego dnia można było rozpocząć realizację zadania z zachowaniem terminów określonych Zarządzeniem Burmistrza dotyczących zamówień publicznych. Terminy cząstkowe określone w harmonogramie i ofercie zostały potraktowane jako terminy instrukcyjne, natomiast jako wiążący przyjęto termin wynikający z podpisanej umowy, tj. 31 grudnia 2015 r. Wobec bardzo krótkiego czasu realizacji zadania, termin 31 grudnia 2015 r. był terminem realnym, a pozostałe mogły być terminami instrukcyjnymi.

NIK zwraca jednak uwagę, że wbrew temu co twierdzi Burmistrz zadanie to zostało rozpoczęte już dużo wcześniej niż zawarta została umowa ramowa. Już w dniu 3 września 2015 r. (na 48 dni przed zawarciem umowy ramowej) została podpisana przez Burmistrza umowa na opracowanie pełnobrańkowej dokumentacji remontu budynku przeznaczonego na Dzienny Dom „Senior-Wigor” położony w Swarzędzu przy ul. Sienkiewicza 21. Zatem nie można uznać, że realizacja powyższego zadania rozpoczęła się dopiero po podpisaniu umowy na wykonanie zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 54-178, 201-217, 256-283, 396-400)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w zbadanym zakresie.

2. Spełnianie minimalnych standardów przez DD „Senior-WIGOR” wynikających z postanowień programu

Opis stanu faktycznego

2.1. Do 30 listopada 2015 r. w strukturze organizacyjnej Ośrodka, w ramach Miejsko - Gminnego Ośrodka Wsparcia, funkcjonował dzienny dom pobytu z programem „Aktywność Sposób na Młodość”². Z dniem 1 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Swarzędzu³ ze struktur Ośrodka wyodrębniła Miejsko - Gminny Ośrodek Wsparcia, przekształcając go i tworząc odrębną jednostkę budżetową Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu. Następnie, w związku ze zmianą ustawy o pomocy społecznej oraz ze względów organizacyjnych i ekonomicznych, Rada Miejska w Swarzędzu⁴ z dniem 1 lutego 2016 r. połączyła dwie jednostki organizacyjne pomocy społecznej na terenie gminy Swarzędz, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu i Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu, przekazując jednocześnie Ośrodkowi mienie znajdujące się w użytkowaniu Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu oraz wszelkie należności i zobowiązania powstałe w związku z funkcjonowaniem Dziennego Domu „Senior-Wigor”.

(dowód: akta kontroli: str. 47-53)

2.2. Zgodnie z uchwałą tworzącą Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu (funkcjonujący od 1 grudnia 2015 r. do 31 stycznia 2016 r.), jego zadaniem było zapewnienie wsparcia uczestnikom zajęć, poprawa jakości ich życia, a także zapobieganie dezintegracji społecznej, jak i promowanie idei aktywnego starzenia

² Celem głównym programu jest szeroko rozumiana profilaktyka i aktywizacja seniorów. Cele szczegółowe programu to: utrzymanie sprawności fizycznej i intelektualnej, promocja aktywnego spędzania czasu wolnego, rozwijanie zainteresowań, zaspokojenie potrzeb rozmowy i towarzystwa, przedstawienie społeczności lokalnej seniorów jako osób aktywnych i twórczych, rozwój społeczno – kulturalny seniorów oraz wzmocnienie poczucia własnej wartości. W ramach programu profilaktyką i aktywizacją objęci są seniorzy w wieku 55+ z terenu Miasta i Gminy Swarzędz. Program polega na organizacji zajęć dla 220 uczestników Klubu Młodych Duchem oraz Centrum Aktywności Seniora.

³ Uchwała nr XVII/158/2015 z dnia 24 listopada 2015r.

⁴ Uchwała nr XVII/185/2016 z dnia 26 stycznia 2016r.

się poprzez: aktywizowanie i koordynowanie przejawów aktywności, ograniczanie skutków niepełnosprawności, pomoc w rozwiązywaniu codziennych problemów utrudniających funkcjonowanie, utrzymywanie i rozwijanie sprawności psychofizycznej oraz stworzenie warunków sprzyjających samorealizacji uczestników przy wykorzystywaniu ich wiedzy i umiejętności. Dzienny Dom, zgodnie z przyjętym statutem, powstał w celu realizacji następujących zadań: zapewnienia aktywności ruchowej lub kinezyterapii, zapewnienia aktywności edukacyjnej, edukacji kulturalnej, aktywności rekreacyjnej i opiekuńczej, poradnictwa specjalistycznego oraz posiłku. Dzienny Dom funkcjonuje przez cały rok w dniach roboczych od poniedziałku do piątku, przez 8 godzin dziennie.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ośrodka, do zadań Miejsko - Gminnego Ośrodka Wsparcia (do dnia 30 listopada 2015 r.), a także do zadań Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu (regulamin organizacyjny z dnia 1 kwietnia 2016 r.), należało m.in.: organizowanie i zapewnienie usług w Dziennym Domu „Senior-Wigor”, prowadzenie postępowania administracyjnego związanego z kierowaniem domu oraz ustaleniem odpłatności za korzystanie z jego usług, organizowanie różnych form wypoczynku i rekreacji oraz rozwijanie zainteresowań, informowanie klientów, osób zainteresowanych i przedstawicieli środowiska lokalnego o dostępnych formach pomocy i zasadach ich przyznawania, sporządzanie planów pracy, analiz oraz sprawozdań merytorycznych.

(dowód: akta kontroli: str. 47-53, 426-473, 474-492)

2.3. Podstawę korzystania przez seniorów z zajęć w ww. ośrodkach wsparcia stanowiły decyzje administracyjne wydawane przez Dyrektora Ośrodka, działającą z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz.

(dowód: akta kontroli: str. 474-492)

2.4. DD „Senior-WIGOR” zajmował powierzchnię 146,71 m², usytuowany był w centralnym miejscu miasta Swarzędz w zaadaptowanych pomieszczeniach parterowego budynku, do którego w jednakowy sposób mieli dostęp seniorzy z różnych lokalizacji miasta. Dom posiadał infrastrukturę umożliwiającą podopiecznym aktywne spędzanie wolnego czasu. Dysponował:

- pomieszczeniem ogólnodostępnym wyposażonym w stoły i krzesła pełniące funkcję sali spotkań i jadalni,
- pomieszczeniem kuchennym, wyposażonym w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku,
- pomieszczeniem klubowym wyposażonym w sprzęt RTV, komputer z dostępem do Internetu oraz fotele,
- pomieszczeniem do utrzymania lub zwiększenia aktywności ruchowej lub kinezyterapii wyposażonym w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów,
- pomieszczeniem do odpoczynku z dwoma miejscami do leżenia i biblioteczką,
- pomieszczeniem do terapii indywidualnej lub poradnictwa rozumianego jako szeroko pojęta praca socjalna,
- pomieszczeniem pełniącym funkcję szatni dla seniorów i personelu z szafkami zamykanymi na klucz,
- pokojem pielęgniarskim.

Seniorzy mogli także korzystać z łazienki, pralki i miejsca do prasowania. W pomieszczeniach Domu nie było barier komunikacyjnych, podłogi wykonano z materiałów przeciwpoślizgowych. Od strony południowo-zachodniej domu znajdował się plac, wyposażony w ławki do odpoczynku.

(dowód: akta kontroli: str. 188-189, 407-416)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 5 października 2016 r. oględzin Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu w ramach kontroli P/16/041 „Opieka nad

osobami starszymi w dziennych domach pomocy” stwierdzono, że warunki lokalowe odpowiadały wymogom określonym w Programie „Senior-Wigor” ustanowionym uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. za wyjątkiem: pomieszczenia do odpoczynku, które zostało wyposażone w dwa miejsca do leżenia zamiast pięciu, pomieszczenia pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu, które nie zostało wyposażone w indywidualne szafki oraz łazienki, która nie została wyposażona w prysznic z krzeselkiem i uchwyty pod prysznicem.

Z informacji przekazanej w dniu 22 listopada 2016r. przez Dyrektora Ośrodka pomocy Społecznej w Swarzędzu wynika, że łazienka została już wyposażona w prysznic z krzeselkiem i zamontowano uchwyty pod prysznicem. Natomiast z przyczyn lokalowych nie jest możliwe wyposażenie pomieszczenia do odpoczynku w pięć miejsc do leżenia oraz wygospodarowanie w szatni miejsca na indywidualne szafki.

(dowód: akta kontroli: str. 188-189, 492)

Infrastruktura Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵, a mianowicie:

- dojście do budynku zapewniało osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku,
- wejście do budynku umożliwiało dogodne warunki ruchu, w tym również osobom o ograniczonej sprawności ruchowej,
- pomieszczenia z których korzystają seniorzy były ogólnodostępne, przystosowane do ruchu osób mających problemy w poruszaniu się i pozbawione progów,
- jedno z pomieszczeń higieniczno-sanitarnych było przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli: str. 188-189)

2.5. DD „Senior-Wigor” działał codziennie od poniedziałku do piątku w godz. od 9⁰⁰ do 17⁰⁰, zapewniając 8 godzin usług oraz codziennie ciepły posiłek. Do dnia 30 listopada 2015 r. dysponował 20 miejscami, natomiast 30 miejscami od dnia 1 grudnia 2016 r. Opiekę nad Seniorami sprawowało łącznie od 4 do 5 pracowników, w tym kierownik ośrodka, terapeuta zajęciowy, instruktor, pielęgniarz i pracownik socjalny. Kwalifikacje pracowników Domu odpowiadały wymaganym na zajmowanych przez nich stanowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 474-492)

2.6. W Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu nie tworzone indywidualnych planów aktywizacji seniorów i nie prowadzono zajęć w oparciu o takie plany. Seniorzy uczestniczyli w określonych formach wsparcia, z uwzględnieniem potrzeb zgłoszonych we wniosku o przyjęcie. W ramach bieżącej działalności prowadzono m.in. zajęcia edukacyjne, kulturalno-oświatowe, aktywności ruchowej, sportowo-rekreacyjne, aktywizacji społecznej czy terapii zajęciowej. Dom udzielał pomocy i wsparcia, w zależności od indywidualnych potrzeb.

(dowód: akta kontroli: str. 474-492)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Dwa pomieszczenia dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu, tj. pomieszczenie do odpoczynku i szatnia nie zostały dostosowane do minimalnych standardów placówek określonych w załączniku do uchwały nr 34 Rady Ministrów

⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

z dnia 17 marca 2015r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020, gdyż:

- pomieszczenie do odpoczynku zostało wyposażone w dwa miejsca do leżenia, zamiast pięciu,
- pomieszczenie pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu nie zostało wyposażone w indywidualne szafki, a jedynie w cztery szafki mniejsze dwuskrzydłowe i jedną dużą szafkę z przeznaczeniem na środki chemiczne.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz – Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał, że realizator zadania pn. „Dzienny Dom Senior – WIGOR” dokładał wszelkich starań, aby placówka została maksymalnie dostosowana do minimalnych standardów placówek określonych w załączniku do Uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na lata 2015 – 2020. Wobec zapisu, iż „minimalny standard warunków lokalowych powinien uwzględniać (...)” przyjęto, że nie jest to wymóg bezwzględnie obowiązujący, dlatego w pomieszczeniu klubowym z uwagi na ograniczenia lokalowe (metraż mniejszy od pierwotnie zakładanego) zakupiono fotele, w pomieszczeniu do odpoczynku z pięcioma miejscami do leżenia z uwagi na ograniczony metraż (mniejszy od pierwotnie zakładanego) zakupiono dwa miejsca do leżenia.

(dowód: akta kontroli: str. 188-189, 474-492, 396-400)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając brak technicznych możliwości dostosowania wszystkich pomieszczeń Domu do minimalnych standardów określonych dla tego typu placówek, ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność jednostki w opisanym wyżej obszarze.

3. Wykorzystanie i ewidencja wyposażenia zakupionego w ramach Programu

Opis stanu faktycznego

3.1. Realizując zadanie publiczne DD „Senior-WIGOR” wydatkowano łącznie 250.576,29 zł, w tym na adaptację pomieszczeń 169.180 zł, wyposażenie pomieszczeń 67.398,89 zł, utrzymanie placówki w grudniu 2015 r. 2.500 zł, zatrudnienie pracowników w grudniu 2015 r. 6.500,00 zł, obsługę księgową zadania 3.000 zł oraz 1.997,40 zł na promocję projektu i działania informacyjne. Z przyznanej dotacji wydatkowano kwotę 200.063,26 zł (tj. 79,84 % ogółu poniesionych kosztów), natomiast środki własne Gminy wynosiły 50.513,03 zł (tj. 20,16 % całości kosztów zadania.)

(dowód: akta kontroli str. 54-178, 256-283)

3.2. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 3.186,74 zł Urząd zwrócił 14 stycznia 2016 r., tj. w terminie i na rachunek bankowy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazany w § 10 ust. 2 umowy ramowej.

(dowód: akta kontroli str. 57,218-229)

3.3. Dla realizacji zadania publicznego w ramach Programu została wyodrębniona ewidencja księgową dla konta 013 i analityka do konta 013, księga ilościowo – wartościowa i ilościowa na której został zaewidencjonowane składniki mienia zakupione ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 372-377)

3.4. Dzienny Dom „Senior- Wigor, funkcjonujący jako odrębna jednostka budżetowa w okresie od 1 grudnia 2015 r. do dnia 31 stycznia 2016 r. nie otrzymał ani w zarząd, ani na podstawie umowy użyczenia, protokołu przekazania, dowodu OT czy PT wyremontowanego lokalu, który użytkował i składników mienia, które zostało zakupione ze środków dotacji.

Na podstawie umów użyczenia zawartych w dniach 1 kwietnia 2016 r. i 15 grudnia 2016 r. pomiędzy Burmistrzem Miasta i Gminy Swarzędz, a Dyrektorem Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu przekazany został najpierw odpowiednio lokal będący w użytkowaniu Domu, a następnie składniki mienia zakupione ze środków z dotacji.

W ewidencji księgowej Urzędu (konto 013, ewidencja ilościowo-wartościowa i ewidencja ilościowa), wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wskazano jako użytkownika składników mienia zakupionego ze środków dotacji Dzienny Dom „Senior-Wigor”.

(dowód: akta kontroli str.372-377, 407-425)

3.4. Spisu z natury składników mienia zakupionych przez Urząd pracownicy Urzędu dokonali w dniu 29 grudnia 2015 r., tj. w tym samym dniu, w którym nastąpiło ostateczne protokolarne ich odebranie od dostawcy. Inwentaryzacja ta nie wykazała różnic.

Kierownik Domu nie przeprowadziła natomiast, wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., spisu z natury mienia znajdującego się w tym Domu i nie powiadomiła pracowników Urzędu o wynikach przeprowadzonej inwentaryzacji za 2015r.

(dowód: akta kontroli str.365-377, 404-406)

3.5. Oględziny środków trwałych będących w użytkowaniu DD „Senior WIGOR”, przeprowadzone podczas kontroli NIK nr P/16/041 „Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy”, za wyjątkiem dwóch przypadków potwierdziły ich zgodność ilościową i rzeczową z danymi wynikającymi z umów, protokołów odbioru i przeprowadzonego w/w spisu z natury z dnia 29 grudnia 2015r.

(dowód: akta kontroli str. 54-187, 188-189, 365-377)

3.6. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie składano do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej korekty sprawozdania końcowego z wykonania zadania.

Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego zostało zatwierdzone ostatecznie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 5 maja 2016r.

(dowód: akta kontroli str. 46, 256-283)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kierownik Dziennego Domu „Senior – Wigor” nie przeprowadziła za 2015r. drogą spisu z natury inwentaryzacji mienia stanowiącego wyposażenie tego domu zakupionego ze środków z dotacji oraz nie powiadomiła pracowników Urzędu o wynikach tej inwentaryzacji, a zatem nie spełniono wymogu określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz w § 2 ust. 2 zarządzenia nr DDS-W.OR 4/2015 Kierownika Dziennego Domu „Senior – Wigor” z dnia 29 grudnia 2015r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu – Anna Renda w wyjaśnieniu podała, że w grudniu 2015 r. kierownik Domu przeprowadziła inwentaryzację mienia drogą spisu z natury, jednak nie posiada ona informacji dlaczego Urząd nie został powiadomiony o wynikach tej inwentaryzacji.

NIK zwraca jednak uwagę, że przywołany przez Dyrektora Ośrodka spis z natury mienia Domu nie zawiera mienia zakupionego ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli: str. 365-376, 404-406)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 5 umowy ramowej, zgodnie z którym środki pozyskane w ramach dotacji należało wykorzystać zgodnie z celem, na jakie je uzyskano, środki w łącznej wysokości 6.402,45 zł (w tym z dotacji 3.598,05 zł) zostały wykorzystane przez gminę Swarzędz na inny cel niż pierwotnie zakładano. W dniu 29 grudnia 2015 r. w ramach dotacji zakupionych zostało pięć leżaków i zestaw wypoczynkowy, które wykazane zostały na fakturze zakupu z dnia 29 grudnia 2015 r., natomiast w pomieszczeniach Dziennego Domu „Senior-Wigor” znajdowały się jedynie dwa leżaki (brak było trzech pozostałych leżaków oraz zestawu wypoczynkowego, tj. kanapy i dwóch foteli).

Z wyjaśnień Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu – Anny Rendy oraz Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz – Mariana Szkudlarka wynika, że po zakupieniu zestawu wypoczynkowego oraz 5 leżaków i wystawieniu faktury z dnia 29 grudnia 2015 r. z uwagi na warunki lokalowe dokonano zamiany zestawu wypoczynkowego na 4 fotele, a zamiast pięciu plastikowych leżaków zakupiono dwa z ekoskóry, oraz że o poczynionych zmianach nie powiadomił pracowników Urzędu ówczesny kierownik Domu. Obydwoje wskazali ponadto, że sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego pn. Dzienny dom Senior-Wigor sporządzone zostało zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2015 r.

Wskazać również należy, że w wyniku tych, dokonanych przez ówczesnego kierownika Domu, zmian i nie wyegzekwowania od wystawcy faktury jej korekty, w księgach rachunkowych Urzędu za 2016 rok ujęte zostały dane na podstawie pierwotnie wystawionej faktury a nie jej korekty. Tym samym dane w księgach rachunkowych nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego operacji gospodarczej (ujęto bowiem zestaw wypoczynkowy a nie cztery fotele oraz pięć leżaków zamiast dwóch).

Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ (zwanej dalej: „ustawą o rachunkowości”), księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie i bezbłędnie, przy czym uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty oraz za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz w wyjaśnieniu podał m.in., że: „bardzo krótki termin realizacji zadania i związany z tym pośpiech mogą tłumaczyć niezgodności, które pojawiły się w dokumentacji. Żadna z osób realizujących zadanie w obliczu wyżej wymienionej sytuacji nie zauważyła, że nie pojawił się protokół dotyczący poczynionych zmian i nie miało miejsca żadne celowe i zamierzone działanie. Sugerując się wytycznymi Ministerstwa, co do zgodności wszystkich zapisów z oferty, harmonogramu i kosztorysu i przeprowadzonych konsultacjach z pracownikiem Ministerstwa, w tej części sprawozdania przepisano założenia z wyżej wymienionych dokumentów. Dokładano wszelkich starań, aby otrzymane środki finansowe wydatkować w sposób jak najbardziej efektywny.”

(dowód: akta kontroli: str. 54-178, 188-189, 230-255, 256-283, 474-491)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że nie zostały spełnione postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 24 listopada 2015r. w sprawie *wyodrębnienia działającego w ramach struktur Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu Miejsko-Gminnego Ośrodka Wsparcia, przekształcenia go i utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu*. Uchwała ta przewidywała bowiem przekazanie - stosownie do wymogów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

o finansach publicznych⁷ - na stan Dziennego Domu „Senior-Wigor” mienia wskazanego w tej uchwale. Dotyczyło to działki o numerze ewidencyjnym 2164/49 obręb Swarzędz oraz mienia ruchomego będącego na wyposażeniu lokalu użytkowanego do prowadzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor”. Dopiero w dniu 1 kwietnia 2016 r. (tj. po 4 miesiącach od daty utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” i 2 miesiącach po połączeniu go z Ośrodkiem) Burmistrz zawarł z Dyrektorem Ośrodka umowę użyczenia, na podstawie której przekazał do użytkowania jedynie lokal. Z kolei mienie ruchome będące od 1 grudnia 2015r. do 31 stycznia 2016 r. na wyposażeniu funkcjonującego jako jednostka budżetowa Dziennego Domu „Senior-Wigor”, a następnie od dnia 1 lutego 2016r. będące na wyposażeniu Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu było w formie pisemnej przyjęte od Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz dopiero w dniu 15 grudnia 2016 r., tj. prawie po 12 miesiącach od daty ich zakupu. Żadna z tych umów nie zawierała jednak postanowień dotyczących przekazania placu z ogrodem, położonego na odrębnej działce, który był użytkowany przez Seniorów.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz – Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał, że: „wskazane w przedmiotowej uchwale mienie, które miało zostać przekazane na rzecz tworzonej jednostki, obejmowało w szczególności „zabudowaną część nieruchomości o powierzchni 146,71 m² oznaczonej jako działka o numerze ewidencyjnym 2164/49 obr. Swarzędz,”. Mając na uwadze powyższy zapis nie było możliwości przekazania nieruchomości w trwały zarząd jednostce, gdyż na przedmiotowej działce zbudowany jest budynek składający się z dwóch niezależnych lokali, jednym przeznaczonym dla jednostki o powierzchni właśnie 146,71 m² oraz drugim przeznaczonym na wynajem i objętym obowiązującą umową najmu - o powierzchni 133,89 m². Lokale te nie mają ustanowionej samodzielności, co powoduje, że nie mają także przypisanego udziału w gruncie - działce nr 2164/49. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz skorzystał z możliwości, jakie wynikają z przepisów art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami i przedmiotowy lokal użyczył Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Swarzędzu. Natomiast odnośnie nie przekazania placu z ogrodem wskazał, że przylegający do budynku plac rekreacyjny stanowiący własność gminy jest terenem powszechnie dostępnym, wobec powyższego nie było konieczności jego przekazywania w użyczenie.”

(dowód: akta kontroli: str. 47-53, 391-395, 407-425)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową zadania publicznego do konta 013 zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości oraz zgodnie z § 5 ust. 1 umowy ramowej. Natomiast ewidencja księgową do konta 130 nie została pod to zadanie publiczne wyodrębniona.

(dowód: akta kontroli str. 372-377)

4.2. Dokumenty księgowe - faktury opisano w sposób zgodny z polityką rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz nr WSO.0050.1.1A.2015 z dnia 8 stycznia 2015r. Informacje określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości zamieszczane były na tzw. „metryczkach”

⁷ Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.

stanowiących integralną część dowodu księgowego. Na odwrocie każdej faktury zamieszczono informację wymaganą § 5 ust. 3 umowy ramowej, tj. w jakiej kwocie została należność opłacona ze środków pochodzących z dotacji a w jakiej ze środków własnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 54-178)

4.3. Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego pn. „Dzienny Dom „Senior-Wigor” za okres od 1 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. zostało przekazane w dniu 28 stycznia 2016 r., tj. w terminie określonym w § 9 ust. 2 umowy ramowej.

(dowód: akta kontroli str. 218-229, 256-283)

Z danych zawartych w sprawozdaniu wynika, że na dzień jego sporządzenia, tj. 31 grudnia 2015 r. osiągnięto zakładane cele projektu, oraz że płatności ze środków dotacji dokonywano zgodnie ze złożoną ofertą i załączonym kosztorysem.

Sprawozdanie zawierało m.in. informacje, o zakwalifikowaniu do DD „Senior-WIGOR” 9 osób, a kolejne 4 osoby złożyły wnioski w Ośrodku Pomocy Społecznej w Swarzędzu. Seniorzy byli objęci poszczególnymi rodzajami usług, tj.: treningami pamięci, zajęciami tematycznymi (pogadankami, prezentacjami filmów), zajęciami kulinarnymi, muzycznymi, plastycznymi, usprawniającymi poprzez gry, zabawy, spacer, zajęciami z pielęgniarzem oraz pomoc pielęgniarską, rozmowami indywidualnymi wspierającymi oraz zajęciami grupowymi z psychologiem.

Sprawozdanie zawierało informację o poniesionych kosztach i wielkości wykorzystanej dotacji oraz rozliczenie jej z podaniem rodzaju kosztów i źródła finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 256-283)

4.4. Zgodnie z § 10 pkt 2 umowy ramowej, na rachunek bankowy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwrócono niewykorzystane środki dotacji w łącznej kwocie 3.186,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57, 218-229)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew wymogom określonym w § 5 ust. 1 i 2 umowy ramowej w Urzędzie nie wyodrębniono ewidencji księgowej konta 130 do zadania publicznego pn. „Dzienny Dom Senior-Wigor”, co uniemożliwiało identyfikację poszczególnych operacji księgowych zapisanych na tym koncie, a dotyczących ww. zadania.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz- Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał, że ewidencji do konta 130 nie wyodrębniono z powodu przeoczenia

(dowód: akta kontroli: str. 372-377, 391-395)

2. Niezgodnie z zasadami określonymi w części B, pkt. I.2.Regulaminu otwartego konkursu ofert w ramach Programu dokumenty finansowo – księgowe związane z realizacją zadania, nie zostały opisane w sposób trwały na odwrocie dowodu księgowego. Informacje określone w art. 21 ustawy o rachunkowości zamieszczano na tzw. „metryczkach” (odrębnych kartkach) stanowiących zgodnie z polityką rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz nr WSO.0050.1.1A.2015 z dnia 8 stycznia 2015r. integralną część dowodu księgowego. Ponadto, na metryczkach tych zamieszczano informacje sprzeczne z informacjami zamieszczanymi na odwrocie każdej faktury dotyczące sposobu finansowania zakupów, bowiem wskazywano w nich że całość faktury została sfinansowana ze środków własnych gminy, a nie w jakiej części zakup sfinansowano ze środków pochodzących z dotacji a w jakiej ze środków własnych gminy. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z zasadami określonymi w części

B, pkt. I.2.Regulaminu otwartego konkursu ofert w ramach Programu *brak opisu w sposób trwały na odwrócie dowodu księgowego będzie skutkowało niezuanieniem tego wydatku.*

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz- Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał, że dokumenty finansowo - księgowe opisywane są w Urzędzie zgodnie z wprowadzoną polityką rachunkowości. Natomiast polityką rachunkowości, wg ustawy z dnia 29 września 1994 r., są wybrane i stosowne przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych. W art. 10 ust. 2 ustawy określa się, że to kierownik jednostki ustala w formie pisemnej politykę rachunkowi i zgodnie tą polityką oraz „Zasadami obiegu dokumentów finansowych w Urzędzie Miasta i Gminy Swarzędz” - za dowód księgowy uznaje się dokument, który stwierdza dokonanie lub powstanie operacji, stanowiącej podstawę zapisów w księgach rachunkowych, zarówno w ewidencji bilansowej, jak i pozabilansowej wraz z załączoną i zatwierdzoną metryczką systemu obiegu dokumentów z programu „IBM LOTUS NOTES”. Zbiór dowodów księgowych stanowi dokumentację księgową.

Odnośnie rozbieżności pomiędzy metryczkami a opisami na odwrotach faktur Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz- Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał, że zarówno „Zasady polityki rachunkowości” (rozdział VIII punkt 5) jak i „Zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowych” (rozdział II) określają i wprowadzają do powszechnego stosowania program komputerowy do obiegu dokumentów wraz z budżetowaniem (IBM LOTUS NOTES). Program ten jest systematycznie udoskonalany natomiast w 2015 r. nie było możliwości określenia w tym programie sposobu sfinansowania danego wydatku, dlatego też na metryczkach wpisywany był zapis iż zakup został sfinansowany ze „środków własnych”. Ale właściwy sposób dokonania sfinansowania znajduje się na odwrócie faktury. W nowej wersji programu możliwość taka już istnieje i na metryczkach wskazywany będzie sposób sfinansowania wydatków.

(dowód: akta kontroli: str. 54-178, 179-187, 230-255, 391-395)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) zapewnienia przeprowadzania co rok inwentaryzacji mienia przekazanego w użytkowanie do Dziennego Domu „Senior-Wigor”,
- 2) doprowadzenia do zgodności danych zawartych w ewidencji księgowej Urzędu ze stanem rzeczywistym oraz wynikającym z przeprowadzonych, udokumentowanych operacji gospodarczych w ramach realizacji zadania pn. Dzienny Dom Senior-Wigor.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz.1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 uwag 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 stycznia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Sylvia Zakrzewska
Starszy inspektor k. p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....

.....