



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 13 kwietnia 2021 r.

FB.III.431.3.2021. AL

**Pan
Sylwester Lewicki
Burmistrz Olesna**

**ul. Pieloka 21
46-300 Olesno**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:
Urząd Miejski w Oleśnie (dalej: Gmina), ul. Pieloka 21, 46-300 Olesno.
 2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
 - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*¹,
 - art. 6 ust. 4 pkt 3, 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*²,
 - 150, art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³.
 3. Zakres kontroli:
 - a) przedmiot kontroli: realizacja resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” 2020 r.,
 - b) okres objęty kontrolą: 1 stycznia – 31 grudnia 2020 r.
 4. Rodzaj kontroli: problemowa.
 5. Tryb kontroli: zwykły.
 6. Termin kontroli: od 17 lutego do 3 marca 2021 r.
 7. Skład zespołu kontrolnego:
Agnieszka Lubasińska, starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.
 8. Kierownik jednostki kontrolowanej:
Sylwester Lewicki — Burmistrz Olesna⁴ (dalej: Burmistrz).
- Kierownik kontrolowanej komórki organizacyjnej:
Ewelina Barowska — Dyrektor Żłobka Miejskiego w Oleśnie zatrudniona od 1 lipca 2019 r. na czas nieokreślony.

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1464.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.

⁴ Zaświadczenie z dnia 24 października 2018 r.

9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w Gminie pod poz. nr 1/2021, natomiast w Żłobku Miejskim pod poz. 1/2021.

II. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Oceną objęto prawidłowość wykorzystania i rozliczenia środków z budżetu państwa przekazanych Gminie w 2020 r. w formie dotacji celowej w dziale 855 Rodzina rozdziale 85505 Tworzenie i funkcjonowanie żłobków, na dofinansowanie realizacji zadania w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” edycja 2020 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Gminy ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowościami. Podstawą oceny pozytywnej było prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków z dotacji celowej i jej terminowe rozliczenie zgodnie z warunkami umowy. Stwierdzone w Gminie nieprawidłowości dotyczyły między innymi (dalej: m.in.):

- niepomniejszenia planu wydatków Żłobka Miejskiego,
- niezamieszczenia na terenie dofinansowanej instytucji loga programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” edycja 2020 r.

Natomiast działalność Żłobka Miejskiego, który w imieniu Gminy wykonywał przedmiotowe zadanie ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowością. Podstawą oceny pozytywnej było wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem i jej terminowe rozliczenie oraz zrealizowanie zadania zgodnie z warunkami umowy. W wyniku kontroli zakwestionowano brak adekwatnej kontroli zarządczej. Według przyjętych założeń kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia dotyczące kontrolowanych zagadnień.

Ustalenia kontroli:

1. Uwarunkowania organizacyjne kontrolowanej działalności mające związek z zakresem kontroli.

Na podstawie art. 62 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁵ Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyjął w 2019 r. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” 2020.

Kontrolowana jednostka otrzymała wsparcie finansowe na realizację zadania własnego gminy w ramach modułu 2, to jest (dalej: tj.) zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez gminę z udziałem wcześniejszych edycji Programu.

Ustalono, że zadanie związane z udzielaniem świadczeń, które swoim zakresem obejmują działalność pielęgnacyjną, wychowawczą i edukacyjną, powierzono gminnej jednostce budżetowej Gminy Olesno, której nadano nowy statut Żłobka

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 75.

Miejskiego w Oleśnie Uchwałą nr XIII/98/19 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 28 sierpnia 2019 r. Żłobek Miejski posiada swoją siedzibę przy ul. Kościuszki 9, 46-300 Olesno, działa na podstawie Regulaminu organizacyjnego przyjętego Zarządzeniem nr 2/2011 Dyrektora Żłobka Miejskiego w Oleśnie z dnia 26 kwietnia 2011 r. z późn. zm. Stwierdzono, że w dniu 15 maja 2011 r. dokonano wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych pod numerem pod poz. 1/2011 (nr pozycji z wyszukiwarki żłobków i klubów dziecięcych Emp@tia to 2334/Z).

2. Polityka rachunkowości.

Politykę rachunkowości w Urzędzie Gminy, w tym zakładowy plan kont wprowadzono Zarządzeniem nr 91/2018 Burmistrza Olesna z dnia 11 lipca 2018 r. z późn.zm. W dokumentacji ujęto m.in. wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe oraz opis systemu przetwarzania danych.

Do prowadzenia ksiąg rachunkowych używany jest system komputerowy KSAT-Kadry i płace firmy xxxxxxxxx. W okresie objętym kontrolą dokumentacja określająca politykę rachunkowości Gminy spełniała wymagania art. 10 ustawy o rachunkowości⁶.

Żłobek Miejski na podstawie § 14 ust. 1 Statutu prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych oraz prowadzi samodzielną obsługę finansowo – księgową. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą dokumentacja określająca politykę rachunkowości spełniała wymagania art. 10 ustawy o rachunkowości. Zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont wprowadzono dnia 30 kwietnia 2012 r. zarządzeniem nr 4.12 Dyrektora Żłobka Miejskiego w Oleśnie⁷.

W 2020 r. księgi rachunkowe Żłobka Miejskiego prowadzone były z wykorzystaniem programu Progman Finanse DDJ wersja 11.3.5.8.

Ustalono, że księgi rachunkowe Żłobka Miejskiego są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urzędu księgowego i programu przetwarzania oraz dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. Zawierają także oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu. Księga główna prowadzona jest z zachowaniem zasad podwójnego zapisu, systematycznego i chronologicznego rejestrowania zdarzeń gospodarczych zgodnie z zasadą memoriałową.

W Żłobku Miejskim zasady obiegu i kontroli dokumentów oraz zatwierdzania dokumentów księgowych uregulowano w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów⁸, które zawierały elementy kontroli operacji finansowo - gospodarczych i zasady podziału obowiązków pomiędzy pracowników odnośnie sprawdzania i zatwierdzania dowodów do realizacji. Ustalono, że Dyrektor nie opracował zasad wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym. Przepisy wewnętrzne w jednostkach

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 z późn.zm.

⁷ Zarządzenie nr 4.12 Dyrektora Żłobka Miejskiego w Oleśnie z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Zasad (polityki) rachunkowości w Żłobku miejskim w Oleśnie z późn. zm.

⁸ Załącznik nr 5 do Polityki Rachunkowości Żłobka Miejskiego w Oleśnie.

sektorach finansów publicznych stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zbyt mała szczegółowość regulacji w tym zakresie, stwarza warunki do wydatkowania środków publicznych niezgodnie z przyjętym planem dochodów i wydatków.

Główna księgową Żłobka Miejskiego wyjaśniła, że (...) *Jednostka nie posiada szczegółowo opisanych procedur. (...) procedura została wdrożona w Żłobku i przekazana ustnie, a z niewiedzy nie została spisana i nie została przyjęta w jednostce w formie dokumentu. (...) Jednak (...) księgowy przeprowadza wstępna kontrolę zgodności operacji z planem finansowym realizując i przestrzegając obowiązków powierzonych od 01.02.2015 na stanowisku Głównego Księgowego. Dowodem dokonania tej kontroli jest podpis złożony na dokumentach dotyczących operacji obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo. Podpis złożony przez głównego księgowego oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki oraz, że nie zgłasza on zastrzeżeń co do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, co do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji.*

Procedury zostaną niezwłocznie opisane i wprowadzone do polityki rachunkowości jednostki.

[Dowód, akta kontroli str. 1-9]

Stwierdzono, że Kierownik jednostki dysponuje pełnomocnictwem m.in. do zaciągania zobowiązań w granicach rocznego planu finansowego oraz zobowiązań niezbędnych do zachowania ciągłości działania Żłobka jako jednostki budżetowej⁹.

Natomiast nie dysponuje upoważnieniem do dokonywania przeniesień planowanych wydatków. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że (...) *Kierownicy podległych jednostek zwracają się do Burmistrza z wnioskiem o dokonanie zmian w planie finansowym przyjętym na podstawie Uchwały Budżetowej. Powyższy wniosek jest ujęty w Zarządzeniu Burmistrza lub Uchwale Budżetowej przyjętej przez Radnych. Kierownicy naszych podległych jednostek nie dokonują sami zmian w planie tylko składają wniosek o zmianę a samej zmiany dokonuje Burmistrz poprzez Zarządzenie lub Rada Miejska poprzez Uchwałę Budżetową.*

[Dowód, akta kontroli str. 10-11]

3. Konkurs ofert i zawarcie umowy.

Otwarty konkurs ofert na finansowe wspieranie zadań z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2020 został ogłoszony 2 października 2019 r., natomiast termin składania ofert upływał 13 listopada 2019 r.

W ramach konkursu dnia 6 listopada 2019 r. Gmina złożyła ofertę konkursową, na dofinansowanie funkcjonowania miejsc utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego z udziałem wcześniejszych edycji Programu, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, która została skorygowana

⁹ Pełnomocnictwo znak I-RUP.077.50.2018 z dnia 3 lipca 2018 r.

pismem znak B.IX.041.1.2/2019/MP z dnia 12 grudnia 2019 r. (wpływ do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 13 grudnia 2019 r.) zgodnie z uwagami instytucji oceniającej.

Na podstawie złożonej oferty została zawarta pomiędzy Wojewodą Opolskim a Gminą Olesno umowa nr 11/M2/2020 z dnia 6 sierpnia 2020 r. przyznająca Gminie dotację celową na realizację powyższego zadania, w łącznej wysokości 82 320,00 zł w ramach działu 855 Rodzina, rozdziału 85505 Tworzenie i funkcjonowanie żłobków § 2030 – Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych), w tym nie więcej niż 24 000,00 zł dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

Środki finansowe były przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2020 r. 40 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym 4 miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki w Żłobku Miejskim.

Zgodnie z zapisami umowy (§ 1 ust.7), Gmina zobowiązała się przekazać na realizację zadania środki własne stanowiące minimum 20% kosztów kwalifikowalnych zadania w ramach kosztów wskazanych w prognozie.

[Dowód, akta kontroli str. 22-34]

Jako opisano w pkt 1 przedmiotowego dokumentu zadanie związane z udzielaniem świadczeń, które swoim zakresem obejmują działalność pielęgnacyjną, wychowawczą i edukacyjną, powierzono Żłobkowi Miejskiemu.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) realizacja zadania wynikającego z Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” 2020 została powierzona dyrektorowi Żłobka Miejskiego w formie polecenia służbowego – ustnego.

[Dowód, akta kontroli str. 35-36]

4. Plan finansowy.

Ustalono, że Wojewoda Opolski pismem z dnia 4 czerwca 2020 r. znak FB.I.3111.1.16.2020.JKr poinformował Gminę Olesno o zwiększeniu planu dotacji celowych na 2020 r. dla jednostki samorządu terytorialnego w dziale 855, rozdziale 85505, § 2030 w wysokości 82 320,00 zł. Dotacja celowa, pochodząca z rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2020 r. (cz. 83, poz. 58), przeznaczona była na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie ustalonym w Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”2020.

[Dowód, akta kontroli str. 37-41]

W związku z otrzymaną informacją na temat zwiększenia budżetu Kierownik Żłobka Miejskiego wystąpił do Burmistrza z wnioskiem znak ŻM.3021.3.2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. o wprowadzenie do budżetu gminy Olesno zmian polegających na zwiększeniu planu wydatków (załącznik nr 2 do Uchwały Rady Miejskiej w Oleśnie) na kwotę ogółem 82 320,00 zł w następującej podziałce klasyfikacji budżetowej:

855, 85505, § 4010¹⁰ – w wysokości 68 320,00 zł,
§ 4210¹¹ – w wysokości 4 000,00 zł,
§ 4440¹² – w wysokości 10 000,00 zł.

Środki finansowe pochodzące z dotacji celowej, zostały przyjęte przez Gminę Uchwałą z dnia 30 czerwca 2020 r. nr XXVI/203/20 Rady Miejskiej w Oleśnie w sprawie zmiany budżetu Gminy Olesno na 2020 r. poprzez:

- dokonanie zmiany planu dochodów (załącznik nr 1) wprowadzając do budżetu kwotę 82 320,00 zł¹³,
- dokonanie zmiany planu wydatków Gminy Olesno w wysokości 82 320,00 zł, według klasyfikacji budżetowej zgłoszonej przez kierownika Żłobka Miejskiego.

Kwota w wysokości 82 320,00 zł zwiększyła plan finansowy jednostki budżetowej we wnioskowanej podziałce klasyfikacji budżetowej, co ma odzwierciedlenie w urządzeniach księgowych Żłobka Miejskiego - zmiana planu wydatków.

[Dowód, akta kontroli str. 42-78]

Następnie w związku ze zmianą ilości dzieci niepełnosprawnych Gmina poinformowała o tym fakcie Wojewodę Opolskiego pismem znak B.IX.041.1.5/2020 z dnia 30.09.2020 r. oraz przekazała poprawiony załącznik nr 3 – Harmonogram zapotrzebowania na środki finansowe w wys. 74 655,00 zł, tj. o 7 665,00 zł mniej w stosunku do pierwotnego planu. Na tej podstawie Wojewoda Opolski zmniejszył dotację celową o kwotę 7 665,00 zł, o czym poinformował Gminę pismem znak FB.I.3111.1.16.2020.MN z dnia 30 października 2020 r.

Rada Miejska w Oleśnie Uchwałą z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXIX/240/20 w sprawie zmiany budżetu Gminy Olesno na 2020 r. zmniejszyła dochody Gminy o kwotę 7 665,00 zł. Ustalono, że ogółem na realizację zadania Gmina przyjęła w planie dochodów kwotę 74 655,00 zł (załącznik nr 1 do ww. uchwały).

Natomiast analiza załącznika nr 2 pn. Zmiana plany wydatków Gminy Olesno do Uchwały Rady Miejskiej w Oleśnie nr XXIX/240/20 z dnia 24 listopada 2020 roku wykazała, że:

- nie dokonano zmiany planu wydatków w podziałce klasyfikacji budżetowej dot. realizacji zadań związanych z Programem Maluch, tj. dział 855, rozdział 85505, §§ 4010,4210, 4440,
- zmniejszono plan wydatków na kwotę 7 665,00 zł w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75023 pn. Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Uchwalona przez Radę Gminy zmiana planu wydatków w dziale 750 rozdziale 75023, zamiast w dziale 855, rozdziale 85505 spowodowała nieprawidłowe

¹⁰ § 4010 – Wynagrodzenie osobowe pracowników.

¹¹ § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia.

¹² § 4440 – Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

¹³ Została również podjęta uchwała z dnia 8 września 2020 r. nr XXVII/212/20 Rady Miejskiej w Oleśnie w sprawie zmiany budżetu Gminy Olesno na 2020 r. która porządkowała budżet i nie wpłynęła na wielkości przyznanej dotacji.

odzwierciedlenie planu finansowego w Żłobku Miejskim, który zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

Ustalono, że w urządzeniach księgowych Żłobka Miejskiego ostatecznie plan finansowy wydatków na realizację Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” edycja 2020 pozostał tożsamy z planem początkowym, tj.:

- 855, 85505, § 4010 – w wysokości 68 320,00 zł,
- § 4210 – w wysokości 4 000,00 zł,
- § 4440 – w wysokości 10 000,00 zł.

Wyjaśnienie w tej kwestii złożył Burmistrz podając, że (...) *w związku ze zmniejszeniem dotacji po stronie dochodów nie dokonano korekty w planie wydatków Żłobka, ponieważ mieliśmy już wiedzę, że jednostka będzie potrzebowała środki w tej wysokości na realizację zadań finansowanych przez Gminę – ze środków gminnych. (...) Jednostka podległa jest finansowana przez gminę i Skarbnik w wyniku błędnej interpretacji nie pomniejszył wydatków na programie „Maluch +” tylko uznał że te środki z dotacji pomniejsza środki gminne przekazane do Żłobka.*

Udzielone wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa i zgodnie z art. 152 ust. 1 ww. aktu prawnego jednostki, którym została udzielona dotacja, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. Biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, należało dochować szczególnej staranności podczas wprowadzania zmian do planu, tym samym przytoczony przez Burmistrza argument, że *nie dokonano korekty w planie wydatków Żłobka, ponieważ mieliśmy już wiedzę że jednostka będzie potrzebowała środki w tej wysokości na realizację zadań finansowanych przez Gminę – ze środków gminnych* jest nie do przyjęcia.

[Dowód, akta kontroli str. 79-92, 35-36]

5. Przekazywanie dotacji celowej z Organu do Żłobka Miejskiego.

Ustalono, że dotacja celowa przekazywana była przez Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu na rachunek bieżący Organu w miesięcznych transzach od dnia podpisania umowy, tj. od miesiąca sierpnia do grudnia 2020 r. w niżej wskazanych kwotach:

- 51 595,00 zł wpływ na konto Gminy w dniu 21.08.2020 r.,
- 7 225,00 zł wpływ na konto Gminy w dniu 10.09.2020 r.,
- 4 305,00 zł wpływ na konto Gminy w dniu 09.10.2020 r.,
- 5 765,00 zł wpływ na konto Gminy w dniu 09.11.2020 r.,
- 5 765,00 zł wpływ na konto Gminy w dniu 09.12.2020 r.

Ogółem kwota otrzymanych środków wyniosła 74 655,00 zł i zaksięgowana została na odrębnej ewidencji Organu (konto 133O-13 pn. Żłobek Maluch w powiązaniu z 901O-17 pn. Żłobek Maluch) czym wypełniono przesłankę dot. wyodrębnionej

ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji ujętych w art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z umową nr 11/M2/2020 r.

Natomiast kontrola dokumentów (tj. wyciągu z rachunku bankowego zaewidencjonowanego pod poz. nr 698) w Żłobku Miejskim wykazała, że otrzymał on zbiorczą kwotę od Gminy w wysokości 74 655,00 zł dopiero w dniu 15 grudnia 2020 r.

Stwierdzono, że Gmina nie przekazywała na bieżąco środków z dotacji celowej na rachunek bankowy Żłobka Miejskiego.

W związku z nieprzekazywaniem na bieżąco otrzymanej kwoty dotacji do jednostki budżetowej, która realizowała w imieniu Gminy przedmiotowe zadanie wyjaśnienie złożył Burmistrz podając, że (...) *W wyniku błędnej interpretacji, środki z dotacji zostały zgromadzone na wyodrębnionym rachunku i przekazane jedną transzą w grudniu 2020 r. (...).*

[Dowód, akta kontroli str. 93-96, 35-36]

6. Rozliczenie dotacji celowej otrzymanej z rezerwy celowej budżetu państwa.

Stwierdzono, że Żłobek Miejski ponosił wydatki związane z realizacją zadania w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”2020.

W związku z powyższym, w celu wywiązania się ze zobowiązań nałożonych na Gminę umową nr 11/M2/2020 z dnia 6 sierpnia 2020 r., również Żłobek Miejski zobowiązany był m.in. do:

- a) wykorzystania środków finansowych wyłącznie na realizację zadania według złożonej oferty konkursowej,
- b) prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty, tak, aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji związanych z Umową.

W wyniku analizy realizacji obowiązków wynikających z umowy, kontrola wykazała następujący stan faktyczny.

Ad a)

Ustalono, że w ofercie konkursowej Gmina wskazała, następujące planowane wydatki możliwe do sfinansowania w ramach Programu „Maluch+”2020:

- media (gaz, prąd, ciepło, woda, ścieki, śmieci, usługi telekomunikacyjne itp.),
- czynsz, wynajem lokalu, opłaty administracyjne dot. lokalu,
- wynagrodzenia personelu wraz z pochodnymi,
- żywienia,
- utrzymanie czystości, zakup środków higienicznych,
- koszty pośrednie/koszty obsługi.

[Dowód, akta kontroli str. 27-30]

Decyzja w sprawie określenia konkretnego rodzaju wydatków dofinansowanych z Programu „Maluch+” 2020 została ostatecznie podjęta, po otrzymaniu zawiadomienia od Wojewody Opolskiego, na podstawie którego zwiększono budżet Gminy o kwotę 82 320,00 zł.

Ostatecznie plan finansowy Żłobka Miejskiego na realizację Programu „Maluch+” 2020 (opisany szczegółowo w pkt 4 przedmiotowego dokumentu) kształtował się następująco:

- dział 855, rozdział 85505, § 4010 – w wysokości 68 320,00 zł,
§ 4210 – w wysokości 4 000,00 zł,
§ 4440 – w wysokości 10 000,00 zł.

Główna Księgowa Żłobka Miejskiego w kontekście złożonej oferty w ramach Programu „Maluch+” 2020 skonkretyzowała, że (...) *zaplanowano poniesienie wydatków z § 4210 na zakup środków higienicznych i utrzymanie czystości. W ofercie konkursowej kalkulowano wynagrodzenia personelu z pochodnymi przez co rozumiemy należne pracownikom świadczenia w związku z zatrudnieniem w jednostce budżetowej, a więc wynikające z umowy o pracę wynagrodzenia oraz pochodne: składki społeczne finansowane przez podmiot zatrudniający, składki na Fundusz Pracy, obligatoryjne odpisy na ZFŚS (art 3 ust 2 oraz art.5 Ustawy z dnia 4 marca 1994 o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych , tekst jednolity Dz.U.2020 poz.1070).*

[Dowód, akta kontroli str. 6-8]

Ustalono, że podstawą poniesionych wydatków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanym z realizacją zadania były listy wypłat sporządzone w ujęciu miesięcznym, obejmujące wyłącznie wynagrodzenia pracowników, których wynagrodzenie jest dofinansowane w ramach edycji „Maluch+”2020.

Z przedstawionej do kontroli ewidencji wydatków wynika, że wynagrodzenia były finansowane z dotacji celowej od miesiąca stycznia do grudnia. Na koncie 130-02---2030 wykazano wydatki (strona Ma) na kwotę 74 655,00 zł. Konto wykazywało saldo po stronie Ma, ponieważ nie zostało zasilone.

[Dowód, akta kontroli str. 97-98]

Kontroli poddano 100 % wydatków (74 655,00 zł) poniesionych ze środków dotacji na zrealizowanie przedmiotowego Zadania. Przedłożone do kontroli listy płac zawierały (zgodną ze wzorem opisu dokumentów finansowych stanowiącym integralną część umowy), informację z jakich środków została wydatkowana kwota oraz w jakiej formie dokonano płatności.

Analiza dowodów źródłowych stanowiących podstawę zapisów księgowych w Żłobku Miejskim wykazała, że zostały one opisane przez pracownika Gminy, zamiast osobę uprawnioną w Żłobku Miejskim.

Wyjaśnienie złożył Burmistrz informując, że (...) *kontrolę prawidłowości rozliczeń Żłobka z budżetem Gminy sprawuje Skarbnik Gminy, przy czym umowa dotacji dot. dotacji Maluch + 2020 zawarta została pomiędzy Wojewodą Opolskim a Gminą Olesno - stąd uznano, że opisy dokumentów księgowych (zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do umowy) niezbędne dla potrzeb prawidłowego rozliczenia, powinny zostać wykonane przez pracownika Urzędu Miejskiego w Oleśnie, przy czym uchybienia ujawnione w trakcie kontroli wskazują, że przyjęty sposób*

postępowania jest wadliwy. Przyjęty tryb postępowania nie został opisany w wewnętrznych procedurach Gminy.

[Dowód, akta kontroli str. 99-102, 35-36]

Ponadto ustalono, że analizowane dowody księgowe zawierały informacje (prawidłowo opisane przez pracowników Żłobka), które zostały wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, odnośnie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), a także podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Ad b)

Ustalono, że w celu wywiązania się z obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji Zarządzeniem nr 15/2019 Dyrektora Żłobka Miejskiego w Oleśnie z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadzono zmiany do zasad (polityki) rachunkowości, polegające na dodaniu zdania w brzmieniu: *Jednostka prowadzi wyodrębnioną ewidencję księgową w podziale na realizowane projekty.*

[Dowód, akta kontroli str. 103-104]

Kontrolująca stwierdziła, iż w celu wykonania Zarządzenia nr 15/2019 Główna Księgowa wyodrębniła konto 130-02---2030 pn. Rachunek bieżący jednostki budżetowej – wydatki z realizacji zadania Maluch +2020, na którym zaewidencjonowano tylko wydatki w wysokości 74 655,00 zł na wynagrodzenia sfinansowane z dotacji celowej (100% dotacji). Na podstawie zapisów ewidencji księgowej oraz dokumentów źródłowych (list płac, Wb) ustalono, że środki dotacji otrzymane na realizację zadania w roku 2020 w wysokości 74 655,00 zł wydatkowano z przeznaczeniem na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010).

Natomiast jednostka nie wyodrębniła ewidencji dot. środków własnych potwierdzającej wymagany wkład własny, według zapisów § 1 ust. 7 umowy nr 11/M2/2020.

6.1 Ujawnione nieprawidłowości związane z rozliczeniem rezerwy celowej.

Reasumując stan faktyczny opisany wyżej (pkt 6 tiret „a” i „b”) stwierdzono, że w wyniku:

- nieformalnego powierzenia zadań wynikających z umowy nr 11/M2/2020 przez Gminę do Żłobka Miejskiego,
- braku określonych procedur postępowania w celu prawidłowego rozliczenia środków w ramach Programu „Maluch+”2020

doprowadzono do niżej opisanych nieprawidłowości.

1. Wydatki na wynagrodzenia, wykazane również w sprawozdaniu merytoryczno – finansowym z realizacji zadania w ramach Programu Maluch +2020, złożonym do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, rozliczono w wysokości 74 655,00 zł, natomiast środki z dotacji celowej zostały ujęte w planie finansowym na ten cel w wysokości 68 320,00 zł. Nastąpiło przekroczenie

planu o kwotę 6 335,00 zł. Tym samym stwierdzono naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Główna Księgowa Żłobka Miejskiego wyjaśniła, że (...) Pomimo przyjęcia koncepcji przez gminę rozliczenia dotacji na wynagrodzenia i ich pochodne, na co wskazywały opisy na dokumentach, ze strony jednostki (żłobka) nie został wystosowany wniosek o zmianę planu finansowego.

Ze względu na to iż rozliczanie środków i wydatkowanie odbyło się oddzielnie w dwóch jednostkach nie została zachowana spójność. Jednostka (żłobek) skoryguje sprawozdanie merytoryczno-finansowe z realizacji Programu Maluch +2020 zgodnie z wydatkowanymi środkami z paragrafów § 4010, § 4210, § 4440.(...) Księgowanie zostanie skorygowane ze względu na otwarty rok obrotowy 2020 r.

[Dowód, akta kontroli str. 105]

2. W Żłobku Miejskim nie wyodrębniono ewidencji dot. środków własnych wydatkowych na program czym naruszono art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zapisy §3 ust. 1 pkt 1 tir. b umowy nr 11/M2/2020, który mówi o prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji związanych z umową.

Główna Księgowa Żłobka Miejskiego wyjaśniła, że (...) Odrębna ewidencja księgowa została utworzona dla konta 231-02 rozrachunki z tyt. wynagrodzeń finan. z programu Maluch-2020, na którym po stronie MA ewidencjonuje się zobowiązania, które zostaną rozliczone ze środków Maluch+2020. Zapłata za zobowiązania jest księgowana po stronie WN konta 231-02 oraz po stronie MA konta 130-02–203.

(...) Wydatki poniesione ze środków własnych zostały ujęte bez odrębnej ewidencji, łącznie z pozostałymi wydatkami jakie ponosił żłobek na koncie 130-02 po stronie MA. W związku z tym iż rok obrotowy 2020 nie został zamknięty 2020, zostaną utworzone konta analityczne, na podstawie których będzie można zidentyfikować środki wydatkowane z dotacji celowej i środki własne.

[Dowód, akta kontroli str. 106]

3. Otrzymana w dniu 15 grudnia 2020 r. przez Żłobek Miejskiej dotacja z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 74 655,00 zł na pokrycie wydatków, została zaewidencjonowana z pominięciem odrębnej ewidencji, tj. na koncie 130-02 rachunek bieżący, zamiast na koncie (130-02--2030), co narusza art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zapisy §3 ust. 1 pkt 1 tir. b umowy, który mówi o prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji związanych z umową.

Główna Księgowa Żłobka Miejskiego wyjaśniła, że (...) ze względu na ogólny opis przelewu otrzymanego w dniu 15.12.2020 r. przez jednostkę „przekazanie środków finansowych” omylnie zaksięgo wałam środki w kwocie 74 655,00 zł

na koncie 130-02 zamiast na 130-02–203. Księgowanie zostanie skorygowane ze względu na otwarty rok obrotowy 2020.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) środki zostały przekazane z wyodrębnionego rachunku bankowego służącego do gromadzenia i wydatkowania środków związanych z realizacją programu „Maluch + „ w pełnej wysokości otrzymanej dotacji

i opisane tylko jako przelew środków finansowych. (...) jednak przelew w wyniku przeoczenia nie zawierał nazwy projektu.

[Dowód, akta kontroli str. 107-108, 6-8]

4. Na koncie 130-02---2030 (pn. Rachunek bieżący jednostki budżetowej – wydatki z realizacji zadania Maluch +2020) wykonane księgowania, nie przedstawiały rzeczywistego źródła finansowania wydatków, ponieważ wpływ dotacji z Gminy do Żłobka Miejskiego nastąpił jedną kwotą dopiero w dniu 15 grudnia 2020 r, co stanowi naruszenie art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zapisów §3 ust. 1 pkt 1tir. b umowy, który mówi o prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji związanych z umową. Główna Księgowa Żłobka Miejskiego wyjaśniła, że (...) *W okresie od m-c 01-11.2020 podczas księgowania wypłat wynagrodzeń osób zatrudnionych w ramach programu Maluch+ dla konta 130 użyłam analityki dotyczącej rozliczenia programu Maluch+ sugerując się przy księgowaniu wyciągów bankowych analityką konta 231-02 po stronie WN (rozrachunki z tyt. wynagrodzeń finansowane z programu Maluch+2020). W okresie od m-c 01-11.2020 wynagrodzenia były finansowane ze środków własnych gminy. Księgowanie zostanie skorygowane ze względu na otwarty rok obrotowy 2020 r.*

[Dowód, akta kontroli str. 6-8]

6.2 Działania naprawcze podjęte podczas trwania czynności kontrolnych.

Żłobek Miejski w trakcie trwania czynności kontrolnych w związku z niezamkniętymi jeszcze księgami rachunkowymi (na co zezwala art. 12 ust 4 w powiązaniu z art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości) podjął działania naprawcze, polegające na:

- *przesięgowaniu dowodów księgowych doprowadzając do ich zgodności z planem finansowym oraz ofertą konkursową (dokument wewnętrzny PK od 800 do 817).*

Ostatecznie w ramach Programu „Maluch+”2020 rozliczono wydatki z rezerwy celowej ogółem w wysokości 74 655,00 zł w następującej podziale klasyfikacji budżetowej:

*dział 855, rozdział 85505, § 4010 – w wysokości 68 320,00 zł,
§ 4210 – w wysokości 2 000,00 zł,
§ 4440 – w wysokości 4 335,00 zł;*

[Dowód, akta kontroli str. 109-117]

- *skorygowaniu opisów na dowodach księgowych;*

- zaprowadzeniu odrębnej ewidencji wydatków poniesionych z dotacji celowej oraz środków własnych stanowiących wkład własny, co ma odzwierciedlenie na koncie:

- 130-03 pn. Rachunek bieżący pomocniczy jednostki budżetowej – wydatki ze środków prog. Maluch+2020 na którym prawidłowo zaewidencjonowano wpływ dotacji oraz wydatki poniesione z dotacji celowej na kwotę ogółem 74 655,00 zł,
- 130-04 pn. Rachunek bieżący pomocniczy jednostki budżetowej – środki własne dla prog. Maluch+2020 na którym prawidłowo zaewidencjonowano kwotę stanowiącą wkład własny do Programu „Maluch+”2020 w wysokości 116 115,71 zł, który stanowi 61 % ogółu poniesionych wydatków na ww. zadanie.

[Dowód, akta kontroli str. 118-133]

- sporządzeniu korekty sprawozdania z realizacji zadania Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”2020.

[Dowód, akta kontroli str. 134-147]

Po dokonanych zmianach stwierdzono, że rezerwa celowa została przeznaczona na cel na jaki została utworzona oraz wykorzystana zgodnie z klasyfikacją wydatków, wypełniając dyspozycję art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Jednostka zaprowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, czym wypełniono dyspozycję art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

7. Promocja projektu.

Ustalono, że logo programu nie zostało zamieszczone na terenie dofinansowanej instytucji zgodnie z zapisami umowy, w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” edycja 2020, czym naruszono § 3 ust. 1 pkt 1 tir. d umowy nr 11/M2/2020, który zobowiązuje do umieszczenia na terenie dofinansowanej Instytucji opieki, w miejscu widocznym dla osób korzystających z Instytucji, informacji o korzystaniu z dofinansowania według wzoru określonego w Programie. Burmistrz złożył wyjaśnienia podając, że (...) *w Żłobku w widocznym miejscu umieszczone są tablice informacyjne dot. korzystania z dotacji w programie Maluch+2018 i Maluch+2019 – tj. w okresach, w których utworzono nowe miejsca opieki. Uznano, że zamieszczenie tych tablic wypełnia obowiązki wynikające z § 3 ust. 1 pkt 1 tir. do umowy nr 11/M2/2020, tym bardziej, że historycznie tablice te nie były wykonywane przez Gminę Olesno a gotowe zostały przekazane przez pracownika OUW w Opolu – stąd wysnuto wniosek, że w przypadku braku przekazania tablic w edycji 2020 – w dalszym ciągu obowiązują tablice wcześniejsze, tym bardziej, że ani w umowie ani w dokumentach dotyczących programu Maluch+2020 nie zamieszczono dla beneficjentów wzoru takiej tablicy. Niezależnie od tego mieszkańcy byli informowani o otrzymaniu dotacji z programu Maluch + 2020 –*

poprzez artykuły na stronie internetowej: <https://olesno.pl/8806/ponad-82-tysiace-zlotych-dla-zlobka-miejskiego.html> .

[Dowód, akta kontroli str. 148]

8. Sprawozdanie z realizacji zadania.

Sprawozdanie z realizacji zadania, zostało złożone do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 12 stycznia 2021 roku, tj. w terminie zgodnym z umową. Korektę sprawozdania, uwzględniającą zmiany wprowadzone podczas trwania czynności kontrolnych Żłobek Miejski w imieniu Gminy wysłał w dniu 3 marca 2021 r. do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Stwierdzono zgodność danych w zakresie wykorzystanej dotacji z ewidencją księgową.

[Dowód, akta kontroli str. 149-158, 134-147]

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości w Gminie.

1. Niepomniejszenie planu wydatków Żłobka Miejskiego o kwotę 7 655,00 zł. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja założeń finansowych przez Skarbnika Gminy, który uznał, że środki z dotacji pomniejszają środki gminne przekazane do Żłobka Miejskiego. Skutkiem nieprawidłowości było niewłaściwe odzwierciedlenie planu finansowego w Żłobku Miejskim w dziale 855, rozdziale 85505 w zakresie rozliczanej rezerwy celowej z budżetu państwa.
2. Niezamieszczenie na terenie dofinansowanej instytucji logo Programu. Przyczyną nieprawidłowości było nieprawidłowe przyjęcie założenia przez Burmistrza, że nie utworzono nowych miejsc opieki, tylko nastąpiła kontynuacja programu lat ubiegłych (Maluch+2018 i Maluch+2019 – tj. w okresach, w których utworzono nowe miejsca opieki). Skutkiem nieprawidłowości było niewywiązanie się z postanowień umowy zawartej pomiędzy Wojewodą Opolskim a Burmistrzem.

Stwierdzona nieprawidłowość w Żłobku Miejskim.

3. Nieujęcie w procedurach Żłobka Miejskiego zasad wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym. Przyczyną nieprawidłowości była niewiedza Kierownika jednostki o konieczności ich spisania i przyjęcia w jednostce w formie dokumentu. Skutkiem nieprawidłowości było niezapewnienie funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej o której mowa w art. 69 ustawy o finansach publicznych.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia lub o niezgłoszeniu zastrzeżeń: nie wniesiono zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości (uchybień) lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej

W celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w Gminie, należy :

1. Dochować należytej staranności podczas ustalania zmian w planie finansowym wydatków.
2. Zamieszczać na terenie dofinansowanej instytucji logo Programu zgodnie z zapisami zawartej umowy pomiędzy Wojewodą Opolskim a Burmistrzem.

W celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w Żłobku Miejskim, należy :

3. Zaktualizować procedury obowiązujące w Żłobku Miejskim m.in. pod kątem opisanie zasad wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym.

Ponadto należy:

4. Na bieżąco przekazywać, otrzymane z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, dotacje celowe z rachunku bankowego Organu na rachunek bankowy Żłobka Miejskiego oraz jasno definiować źródło pochodzenia środków w opisie przelewu.
5. Zapewnić w sposób formalny przepływ informacji w zakresie Programu Maluch + pomiędzy Gminą a Żłobkiem Miejskim w celu prawidłowego rozliczania wydatków i ujmowania ich odpowiednio w księgach rachunkowych jednostki budżetowej.

VI. Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości: nie dotyczy.

VII. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (uchybień), w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze

Wojewoda Opolski

Sławomir Kłosowski